

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E DE EMPRESAS

SIDNEY CARDOSO VANDERLEI

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO
DA POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA:
Estudo de caso do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Brasília

2022

SIDNEY CARDOSO VANDERLEI

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO
DA POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA:
Estudo de caso do Ministério da Justiça e Segurança Pública**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.

Área de concentração: Gestão de riscos.

Orientadora: Joana da Costa Martins Monteiro.

Brasília

2022

Vanderlei, Sidney Cardoso

O processo de institucionalização da política de gestão de riscos na administração pública federal direta: estudo de caso do Ministério da Justiça e Segurança Pública / Sidney Cardoso Vanderlei - 2022

92 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Joana da Costa Martins Monteiro.

Inclui bibliografia.

1. Administração de risco. 2. Setor público. 3. Brasil. Ministério da Justiça. 4. Segurança Pública. I. Monteiro, Joana. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

SIDNEY CARDOSO VANDERLEI

“O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA: ESTUDO DE CASO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA”.

DISSERTAÇÃO APRESENTADO(A) AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE(A) EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DATA DA DEFESA: 16/12/2022

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFª JOANA DA COSTA MARTINS MONTEIRO

**PROFª JOANA DA COSTA MARTINS MONTEIRO
ORIENTADOR(A)**

**PROFº ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA
MEMBRO INTERNO**

**PROFº JAMES BATISTA VIEIRA
MEMBRO EXTERNO**

RIO DE JANEIRO, 16 DE DEZEMBRO DE 2022.

**PROFº/ª FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS
DIRETOR(A)**

**PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

AGRADECIMENTOS

Apesar do enorme esforço individual, sei que não seria possível concluir esse trabalho sem algumas contribuições essenciais, as quais gostaria de agradecer:

- À Controladoria-Geral da União (CGU), por acreditar e incentivar a excelência de seu corpo técnico, oportunizando a seus servidores a possibilidade de realização deste mestrado;
- Aos colegas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), pela facilidade de acesso e pelas contribuições valiosas e fundamentais que deram ao trabalho;
- À minha professora orientadora, pelas sugestões que facilitaram a caminhada e pela revisão atenta da dissertação;
- Aos meus pais, exemplos de vida e de perseverança;
- Aos meus filhos, Davi e Fernanda, por me inspirarem a ser uma pessoa melhor a cada dia; e
- À minha esposa Mercia, pela paciência, pelas palavras certas nos momentos difíceis, e pelo exemplo de dedicação e perseverança.

RESUMO

Objetivo - Este estudo buscou analisar o processo de institucionalização da gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública, procurando identificar a presença ou ausência de fatores facilitadores deste processo, bem como decisões e ações relevantes de atores chave que possam ter impulsionado ao estágio em que atualmente se encontra.

Metodologia – A pesquisa, um estudo de caso único, contemplou a coleta e análise de conteúdo tanto de dados primários, quanto de dados secundários. Neste sentido, foram realizadas entrevistas com atores chave do processo, bem como uma reunião presencial com representantes da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Também foram coletados e analisados documentos produzidos no âmbito do próprio Ministério e relacionados ao processo de institucionalização da gestão de riscos.

Resultados – A pesquisa permitiu a identificação da presença de fatores tanto facilitadores, como dificultadores do processo, com destaque para o papel de liderança exercido pela Assessoria Especial de Controle Interno. Identificou-se também a presença de um ambiente interno de controle desenvolvido e o apoio da alta gestão como fatores facilitadores. Como fatores dificultadores identificados verificou-se uma resistência inicial à implantação, por parte dos servidores, e uma alta rotatividade, tanto da alta administração, quanto de servidores envolvidos diretamente com a gestão de riscos. No que se refere às decisões e ações tomadas por atores chave do processo, cita-se como principais, a inserção do próprio processo de implantação da gestão de riscos como um dos projetos estratégicos do ministério, e a decisão de realizar a gestão de riscos apenas nos processos relacionados aos projetos estratégicos do ministério.

Contribuições práticas – Os resultados obtidos indicam possíveis ações e decisões que podem facilitar o processo de institucionalização da gestão de riscos em outros ministérios do Poder Executivo federal.

Palavras-chave: Gestão de riscos; Setor público; Teoria institucional; Ministério da Justiça e Segurança Pública

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado

ABSTRACT

Purpose – This study sought to analyze the institutionalization process of risk management in the Ministry of Justice and Public Security, seeking to identify the presence or absence of facilitating factors in this process, as well as relevant decisions and actions of key actors that may have led to the stage in which it is currently in.

Design/Methodology - The research, a single case study, includes the collection and content analysis of both primary and secondary data. In this sense, interviews were conducted with key actors in the process, as well as a face-to-face meeting with representatives of the Special Advisory for Internal Control of the Ministry of Justice and Public Security. Documents produced within the scope of the Ministry and related to the risk management institutionalization process were also collected and analyzed.

Findings – The research allowed the identification of the presence of factors that both facilitate and hinder the process, with emphasis on the leadership role played by the Special Advisory for Internal Control. It was also identified the presence of a developed internal control environment and the support of senior management as facilitating factors. As hindering factors we identified an initial resistance to the implementation of the process, and a high turnover, both from senior management and from servers directly involved with risk management. With regard to the decisions and actions taken by key actors in the process, the most important ones include the insertion of the risk management implementation process itself as one of the ministry's strategic projects, and the decision to carry out risk management only in the processes related to the ministry's strategic projects.

Practical implications - The results obtained indicate possible actions and decisions that can facilitate the institutionalization process of risk management in other ministries of the federal executive branch.

Keywords: Risk management; Public sector; Institutional theory; Ministry of Justice and Public Security

Paper category: Master's thesis

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Matriz tridimensional de relacionamento entre objetivos e componentes.....	24
Figura 2 – Etapas da metodologia de Gestão de Riscos do Ministério da Justiça e Segurança pública.....	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Questões da entrevista.....	36
Quadro 2 –	Lista de documentos analisados para caracterização da etapa de pré-institucionalização da gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública.....	38
Quadro 3 –	Documentos analisados para a avaliação do ambiente interno de controle..	43
Quadro 4 –	Histórico de normativos e documentos produzidos na etapa de pré-institucionalização da gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública.....	49
Quadro 5 –	Descrição das etapas da metodologia de gestão de riscos do Ministério da Justiça e Segurança Pública.....	51
Quadro 6 –	Histórico do processo de monitoramento efetuado pela Assessoria Especial de Controle Interno.....	55
Quadro 7 –	Histórico das reuniões realizadas no Comitê de Governança Estratégica....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Documentos dos processos de sensibilização e capacitação das Unidades..	40
Tabela 2 –	Documentos dos processos de monitoramento das Unidades.....	41
Tabela 3 –	Memórias de reunião do Comitê de Governança Estratégica analisadas.....	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AECI	- Assessoria Especial de Controle Interno
AGIR	- Sistema de apoio à Gestão de Integridade e Riscos
AGU	- Advocacia-Geral da União
art.	- Artigo
BCB	- Banco Central do Brasil
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPH	- Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos
CGE	- Comitê de Governança Estratégica
CGGIRC	- Comitê de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos
CGRC	- Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos
CGU	- Controladoria-Geral da União
COSO	- <i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
DEPEN	- Departamento Penitenciário Nacional
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
ERM	- <i>Enterprise Risk Management</i>
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
GSI	- Gabinete de Segurança Institucional
h	- Hora
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	- Instrução Normativa
MAPA	- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTIC	- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MEC	- Ministério da Educação
min	- Minuto
MJSP	- Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	- Ministério da Saúde
NGGIRC	- Núcleo de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos
nº	- Número

OCDE	- <i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i>
PF	- Polícia Federal
PGGIRC	- Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos
PGRCI	- Política de Gestão de Riscos e Controles Internos
PIB	- Produto Interno Bruto
PR	- Presidência da República
PRF	- Polícia Rodoviária Federal
SEGEN	- Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública
SEI	- Sistema Eletrônico de Informações
SENACON	- Secretaria Nacional do Consumidor
SENASP	- Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEOPI	- Secretaria de Operações Integradas
SPO	- Secretaria de Planejamento e Orçamento
TCU	- Tribunal de Contas da União
TI	- Tecnologia de Informação
UGGIRCI	- Unidade de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos
UGRC	- Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 OBJETIVOS	15
1.1.1 Objetivo geral	15
1.1.2 Objetivos específicos	15
1.2 DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	16
1.3 JUSTIFICATIVA	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 GESTÃO DE RISCOS	18
2.2 NORMATIVOS FEDERAIS	26
2.3 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	28
2.4 FATORES RELEVANTES PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS	32
3 METODOLOGIA	33
3.1 COLETA DE DADOS	34
3.1.1 Dados primários	34
3.1.2 Dados secundários	37
3.2 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	37
3.3 TRIANGULAÇÃO	44
4 RESULTADOS DAS ANÁLISES	45
4.1 ESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA EM RESPOSTA AO ESTÍMULO EXTERNO PROVENIENTE DA INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 01, DE 10 DE MAIO DE 2016, DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: A FASE DE PRÉ-INSTITUCIONALIZAÇÃO	45
4.2 AS ETAPAS DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	50
4.3 SENSIBILIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO: DANDO CONTINUIDADE À FASE DE PRÉ-INSTITUCIONALIZAÇÃO	52
4.4 MONITORAMENTO: INICIANDO A TRANSIÇÃO PARA A FASE DE SEMI-INSTITUCIONALIZAÇÃO	54
4.5 O COMITÊ DE GOVERNANÇA ESTRATÉGICA	57
4.6 ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO	61

4.6.1 Filosofia de gestão de riscos	62
4.6.2 Apetite a risco	62
4.6.3 Conselho de Administração	63
4.6.4 Integridade de valores éticos.....	63
4.6.5 Estrutura organizacional e atribuição de alçada e responsabilidade.....	65
4.6.6 Compromisso com a competência e padrões de Recursos Humanos	65
4.7 ANÁLISE DO CONTEUDO DAS ENTREVISTAS	66
4.7.1 Sobre as ações desenvolvidas no processo de institucionalização da gestão de riscos	67
4.7.2 Quanto aos desafios ao processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP	69
4.7.3 Sobre as estruturas criadas em atendimento à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016.....	72
4.7.4 Sobre a adequabilidade dos recursos destinados à gestão de riscos	74
4.7.5 Sobre o apoio da alta Administração	75
4.7.6 Quanto à existência de grupos de apoio ou de resistência ao processo de institucionalização	76
4.7.7 Sobre a situação atual da gestão de riscos nas unidades.....	78
4.7.8 Sobre o papel desempenhado pelo CGRC e pelas UGRC.....	80
4.7.9 Sobre a produção de resultados positivos pelo uso da gestão de riscos aos MJSP ...	81
4.8 O PAPEL DESEMPENHADO PELA ASSESSORIA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO.....	83
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS	88

1 INTRODUÇÃO

Todas as organizações, públicas ou privadas, lidam diariamente com riscos que têm o potencial de afetar substancialmente o atingimento de seus objetivos em todos os níveis. A maneira como lidam com esses riscos pode significar o sucesso ou o fracasso dessas organizações. E quando se trata de organizações públicas, seu fracasso significa menor sensação de segurança nas cidades, menos leitos em hospitais, mais alunos sem escola e merenda, menos acesso a saneamento básico, recursos públicos desviados ou desperdiçados, entre outras consequências. Ou seja, a sociedade como um todo sai perdendo.

A Administração Pública Federal tem procurado, ao longo dos últimos anos, modernizar seus processos, padrões, tecnologias e normativos, com o objetivo de melhorar a qualidade das suas entregas à sociedade, aprimorando sua eficácia, eficiência e efetividade. Nesse sentido as organizações públicas têm buscado executar um conjunto de iniciativas relacionadas à governança, gestão de riscos e integridade, as quais contribuem para seu desempenho sustentável, orientando as decisões, ações e controles para o alcance dos resultados, aprimorando a qualidade do processo decisório e elevando seu valor econômico e social, entre outros (VIEIRA; BARRETO, 2019). Especificamente quanto à gestão de riscos, sua implementação permite uma melhor entrega de serviços à sociedade, o uso mais eficiente dos recursos, uma melhor gestão de projetos, minimização do desperdício, da fraude e da corrupção, além de facilitar a inovação, contribuindo para o aumento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas (NAO, 2020; BRASIL, 2018c; OECD, 2012; BRAIG; GEBRE; SELLGREN, 2011).

Nesse sentido, o Governo Federal publicou, em 10 de maio de 2016, a Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 01 (BRASIL, 2016), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Controladoria-Geral da União (CGU), que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Entre outras disposições, esta IN estabeleceu a obrigatoriedade de que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estabelecessem, no período de um ano após a sua publicação, suas próprias políticas de gestão de riscos, que teriam, como objetivos, entre outros, a qualificação dos processos de tomada de decisão em todos os níveis da organização, bem como o aumento da probabilidade de alcance de seus objetivos.

Além da referida IN, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017b), alterado posteriormente pelo Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019 (BRASIL, 2019), dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e estabelece o dever de a alta Administração dessas organizações estabelecer, manter, monitorar e aprimorar o sistema de gestão de riscos e controles internos em todos os níveis da organização.

Vencido o primeiro passo, de definir normativamente a obrigatoriedade, a todos os órgãos da Administração Pública Federal direta e indireta, do estabelecimento de suas políticas de gestão de riscos, as organizações da Administração Pública Federal direta têm se defrontado com o desafio de institucionalizar essas políticas. E mesmo passados pouco mais de seis anos da publicação da IN MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016), e praticamente cinco anos da publicação do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017b), pesquisas recentes têm demonstrado que ainda há um longo caminho a percorrer nesse processo (SOUZA *et al.*, 2020; VIEIRA; ARAÚJO, 2020; ROCHA, 2019).

Em pesquisa publicada em dezembro de 2020, sobre o estágio de desenvolvimento dos sistemas de gestão de riscos nos ministérios do governo federal, Vieira e Araújo (2020) analisaram 22 Ministérios, utilizando para isso 22 indicadores construídos a partir de análises teóricas e referenciais legais sobre gestão de riscos. Os resultados demonstraram que apesar dos sistemas de gestão de riscos dos Ministérios terem sido inseridos nas novas estruturas de governança, em respeito aos comandos da IN MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016), na maioria dos casos as atividades requeridas para sua efetiva implantação foram consistentemente interrompidas, evidenciando um estágio de incipiência da gestão de riscos na maioria dos ministérios. O estudo também evidenciou algumas exceções, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que atingiu boa parte dos pontos analisados, além de ter um sistema de gestão de riscos que há época da pesquisa já estava em estágio de implementação (VIEIRA; ARAÚJO, 2020).

Considerando o contexto apresentado, este trabalho busca identificar quais têm sido os desafios ao processo de institucionalização das políticas de gestão de riscos na Administração Pública Federal direta, bem como entender de que forma as estruturas de governança e gestão têm lidado com essa questão. Nesse sentido as seguintes perguntas nortearam a pesquisa: Quais os desafios enfrentados pelos órgãos da Administração Federal direta na institucionalização de suas políticas de gestão de riscos? Que estratégias de gestão têm sido utilizadas para contornar os obstáculos encontrados?

Pretende-se, a partir dos resultados deste trabalho, apresentar possíveis caminhos que facilitem o processo de institucionalização das políticas de gestão de riscos na Administração direta do Poder Executivo Federal, aumentando, assim, a capacidade de esses órgãos realizarem as entregas de bens e serviços à sociedade.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Compreender como está se desenvolvendo o processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP, focando, sobretudo, nas ações de governança e gestão que permitiram sua continuidade ao longo dos últimos seis anos.

1.1.2 Objetivos específicos

- Analisar o modelo de gestão de riscos desenvolvido pelo MJSP (a política de gestão de riscos e demais normativos relacionados, bem como sistemas utilizados e estruturas criadas em função do processo de gestão de riscos);
- Analisar o processo de implantação do modelo de gestão de riscos do MJSP e as práticas de gestão adotadas nesse processo; e
- Identificar os obstáculos enfrentados durante o processo, bem como as medidas adotadas para contorná-los.

1.2 Delimitação do objeto de estudo

Este trabalho tem por objeto de estudo o processo de institucionalização da gestão de riscos em um Ministério específico da Administração Pública Federal direta, com foco na organização e no processo, não abrangendo a análise de comportamentos ou atitudes pessoais.

Considerando ainda o estágio de institucionalização da gestão de riscos na organização avaliada, bem como o grau de maturidade dos servidores sobre o tema, não será foco deste trabalho a avaliação da efetividade da gestão de riscos e nem da qualidade dos produtos elaborados (como, por exemplo, os Planos de Implementação de Controles), mas sim, as estratégias de gestão adotadas e que têm possibilitado o avanço do processo de institucionalização da gestão de riscos nesse Ministério.

1.3 Justificativa

O relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que analisa o gasto público no Caribe e América Latina, publicado em 2019, afirma que a ineficiência alocativa e técnica do gasto público no Brasil, relacionada a fatores como falta de profissionalismo, negligência, corrupção, ou uma combinação deles, é da ordem de 3,9% do Produto Interno Bruto (PIB) ao ano (OECD, 2020b) – o que representa aproximadamente R\$ 280.000.000.000,00 (duzentos e oitenta bilhões de reais) considerando o PIB de 2020 divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) [2022], de aproximadamente R\$ 7.400.000.000.000,00 (sete trilhões e quatrocentos bilhões de reais). Aliado à essa enorme ineficiência do gasto público, temos no Brasil um contexto de extrema restrição fiscal, agravada substancialmente pela pandemia do novo Coronavírus. Soma-se a essas situações uma maior restrição para a realização de concursos públicos, a partir da publicação da Instrução Normativa nº 46, de 19 de junho de 2020 (BRASIL, 2020a), do Ministério da Economia, a qual pode levar à uma redução na capacidade operacional dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Tem-se, portanto, um ambiente complexo, instável e de incertezas, as quais podem se materializar em ameaças ou oportunidades para as organizações.

E é nesse contexto, complexo, instável e cheio de incertezas, que sobressai a importância da gestão de riscos para a Administração Pública Federal. Uma efetiva gestão de riscos suporta a tomada de decisão, possibilita um uso mais efetivo dos recursos, contribuindo para a redução do desperdício e da corrupção, bem como para o aprimoramento dos planejamentos estratégico e operacional (OECD, 2020a; UNITED KINGDOM, 2017; BRAIG; GEBRE; SELLGREN, 2011).

Importante destacar, também, que o Brasil é um parceiro estratégico da *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OCDE), tendo formalizado o pedido de acesso como país membro da Organização em maio de 2017 (OECD, [s. d.]), devendo, para tanto, se adequar aos termos, condições e processos estabelecidos neste processo de acesso, entre eles, os relacionados à integridade pública. Neste sentido, sobressai a relevância do relatório de revisão do sistema de integridade brasileiro, elaborado pela OCDE em 2012, e que recomenda a integração da gestão de riscos como elemento central da responsabilidade da gestão, de modo a promover a integridade e prevenir a má conduta, o desperdício e a corrupção (OECD, 2012).

Atualmente, no entanto, em que pese a publicação das políticas de gestão de riscos por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em conformidade com o disposto na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016), pesquisas recentes demonstram que a institucionalização da gestão de riscos de modo generalizado pelos órgãos da Administração Pública Federal direta ainda parece ser um passo distante, salvo algumas exceções, como o MJSP, que atualmente se encontra na fase de implantação de sua política de gestão de riscos. Baseado nessas constatações, os autores sugerem que pesquisas futuras possam aprofundar a análise dos desafios enfrentados pela Administração Pública Federal direta no processo de institucionalização das suas políticas de gestão de riscos, inclusive, avaliando casos específicos como o do MJSP, de modo a entender as práticas de gestão adotadas e que permitiram a continuidade do seu processo de institucionalização da gestão de riscos (SOUZA *et al.*, 2020; VIEIRA; ARAÚJO, 2020; ROCHA, 2019).

Neste sentido justifica-se o presente trabalho, uma vez que pretende contribuir com esse espaço de pesquisa, analisando o processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP, as práticas de gestão adotadas, os desafios enfrentados e as soluções adotadas. Pretende-se, com isso, identificar possíveis boas práticas/soluções que possam ser apropriadas por outros órgãos do Poder Executivo Federal, apoiando-os na institucionalização de suas políticas de gestão de riscos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Entender as razões que levaram à continuidade do processo de institucionalização da gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) demanda o entendimento das razões que levam à uma mudança nas estruturas formais de uma organização, bem como identificar os fatores que contribuem para o sucesso dessa empreitada. Para tanto utilizar-se-á neste trabalho, como base teórica de sustentação, a teoria institucional, sobretudo, para explicar o processo de institucionalização e as razões que levam a mudanças nas estruturas formais de uma organização.

Por se tratar da estrutura formal objeto desta pesquisa, iniciaremos a análise apresentando brevemente os conceitos teóricos sobre a gestão de riscos e a forma com ela se estrutura em uma organização. Em seguida, são apresentados, em maiores detalhes, os dois normativos federais que regulamentam a gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo Federal, quais sejam: 1) Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Controladoria-Geral da União (CGU); e, 2) Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017b). Posteriormente, será apresentado o referencial teórico sobre a teoria institucional e, a partir desses tópicos, serão estabelecidos os pressupostos teóricos esperados para o estudo de caso em questão.

2.1 Gestão de riscos

O gerenciamento de riscos no setor privado, como parte formal do processo de tomada de decisão, começou a ser estudado a partir de meados da década de 1940 e, inicialmente, estava associado ao mercado de seguros, como forma de proteção de empresas contra perdas relacionadas a acidentes (DIONNE, 2013; DICKINSON, 2001). Na década de 1970, com o aparecimento do mercado de derivativos, surgiram os primeiros sistemas formais de gerenciamento de riscos financeiros (DICKINSON, 2001), ainda restritos às empresas do setor privado.

No setor público, os primeiros movimentos formais em direção à implementação de sistema de gerenciamento de riscos ocorreram na década de 1990, em países como, por exemplo, Reino Unido (NAO, 2020), Canadá (BOISCLAIR *et al.*, [s. d.]) e Austrália (MCPHEE, 2002).

No Brasil é possível afirmar que a menção à gestão de riscos remonta ao Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), que em seu art. 14, dispunha que os controles cujo custo fosse superior ao risco deveriam ser suprimidos. Tal Decreto-Lei, no entanto, não definia como seria realizada a identificação e avaliação dos riscos. Neste sentido, pode-se afirmar que as primeiras iniciativas de realizar uma gestão de riscos mais estruturada ocorreram de forma fragmentada, sendo o Banco Central do Brasil (BCB) o primeiro órgão público a instituir o gerenciamento de riscos financeiros, ainda na década de 1990, seguido por outras instituições a partir da década de 2000, como a Receita Federal, Secretaria do Tesouro Nacional e o Ministério da Previdência (SOUZA *et al.*, 2020). Ainda em 2003, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) traduziu e publicou o Relatório intitulado *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*, resultante de uma Mesa-Redonda que discutiu a experiência canadense sobre gestão de riscos (HILL; DINSDALE, 2003). Verifica-se, no entanto, que são iniciativas pontuais, porém, não suportadas por nenhum ato normativo legal ou infralegal que normatize a gestão de riscos no âmbito do Governo Federal, provendo maior apoio e legitimidade a essas ações. A situação começa a mudar, no entanto, em 2012, a partir da publicação do relatório de revisão do sistema de integridade brasileiro pela *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OCDE). A partir do diagnóstico realizado, foram emitidas recomendações, entre as quais, a integração da gestão de riscos como elemento central da responsabilidade da gestão, de modo a promover a integridade e prevenir a má conduta, o desperdício e a corrupção (OECD, 2012). Ressalta-se, ainda, o papel central que o referido relatório destaca para a CGU na elaboração de guias de boas práticas de gestão de riscos e no apoio e indução da implementação de sistemas de gerenciamento de riscos nos órgãos da Administração Pública Federal (OECD, 2012).

Considera-se que a publicação do relatório de revisão do sistema de integridade brasileiro pela OCDE em 2012 foi um impulsionador dos esforços para a implementação da gestão de riscos na Administração Pública Federal brasileira (SOUZA *et al.*, 2020). E esses esforços culminaram na publicação, em 10 de maio de 2016, da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016), a qual dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Além da referida IN, foi publicado, em 22 de novembro de 2017, o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017b), alterado posteriormente pelo Decreto nº 9.901,

de 8 de julho de 2019 (BRASIL, 2019), que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Atualmente esses são os principais instrumentos normativos que dispõe sobre a obrigatoriedade de instituição das políticas de gestão de risco nas organizações públicas do Poder Executivo Federal.

O pressuposto que fundamenta a utilização da gestão de riscos é o de que toda organização enfrenta incertezas quanto à sua capacidade de geração de valor às partes interessadas, e essas incertezas podem comprometer o atingimento de seus objetivos, seja positivamente, quando se materializam em oportunidades, seja negativamente, quando se materializam em riscos. E é exatamente para lidar com essas oportunidades e riscos que as organizações implantam a gestão de riscos, a qual, segundo o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), pode ser definida como:

[...] um processo conduzido em uma organização pelo Conselho de Administração, Diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos (PWC, 2017, n. p.).

Dessa definição sobressaem algumas características da gestão de riscos, a saber:

- Trata-se de um processo, que se espraia por toda a organização, não se confundindo com um procedimento estanque a ser executado em uma área específica, mas vinculado aos processos gerenciais da organização;
- É conduzido por todos que trabalham na organização e não apenas pela Diretoria e pelo Conselho de Administração;
- Tem por objetivo identificar eventos que, em qualquer área da organização, possam afetar o cumprimento dos seus objetivos, não tendo a sua abrangência restrita a setores específicos; gera, desta forma, uma visão de portfólio dos riscos; e
- Possibilita apenas uma garantia razoável, e não absoluta, de atingimento dos objetivos, uma vez que lida com incertezas.

Atualmente têm-se alguns referenciais internacionais de gestão de riscos, que são utilizados em diversos países, entre os quais, se destacam o do COSO, denominado Gestão de riscos corporativos – Estrutura Integrada (PWC, 2017), e a norma *ISO 31000:2009: risk management - principles and guidelines* (ISO, 2009). Em termos de conteúdo, ambos os referenciais apresentam diversas características em comum, tais como: o fato de a gestão de

riscos ser aplicada à organização como um todo; a visão de riscos como eventos que podem afetar tanto positiva (oportunidades), quanto negativamente (riscos), o atingimento dos objetivos organizacionais; a necessidade de estabelecimento de uma política de gestão de riscos para a organização; e, a necessidade de integração da gestão de riscos aos processos de gestão da organização. Quanto às diferenças, pode-se dizer que o modelo COSO (PWC, 2017) é mais detalhado e prescritivo, definindo, inclusive, em termos de responsabilidades, quem deve estar envolvido com a gestão de riscos, enquanto o modelo ISO 31000:2009 (ISO, 2009) apresenta princípios genéricos e diretrizes, deixando a cargo da própria organização a definição de responsabilidades no processo (SOUZA *et al.*, 2020). Considerando o maior detalhamento do modelo COSO (PWC, 2017), este será utilizado como base para apresentação, a seguir, das características de uma estrutura de gestão de riscos.

A gestão de riscos tem por objetivo aumentar as chances de a organização atingir os seus objetivos, os quais são estabelecidos a partir da definição da visão e missão da organização. Uma vez estabelecidos os objetivos estratégicos, o passo seguinte é selecionar a melhor estratégia para o seu alcance, a qual leva ao estabelecimento de objetivos relacionados às unidades de negócios, divisões e processos organizacionais. A estrutura definida no modelo COSO considera a existência de quatro tipos de objetivos, a saber: 1) Estratégico; 2) Operacionais; 3) De comunicação; e, 4) De conformidade (PWC, 2017).

O modelo COSO é constituído por oito componentes inter-relacionados e integrados aos processos de gestão da organização, os quais são apresentados a seguir, destacando-se, entre eles, o primeiro componente, ambiente interno, que, pela relevância que adquire ao se constituir a base para os demais componentes, será abordado com maior grau de detalhamento:

- Ambiente interno: é considerado a base para todos os demais componentes da gestão de riscos da organização, influenciando cada um deles, seja em sua estruturação, seja em seu desenho e funcionamento. Se por um lado, o ambiente de controle influencia os demais componentes, por outro lado, ele é influenciado pela história e cultura da organização, compreendendo alguns elementos, chamados de fatores do ambiente de controle, que serão apresentados a seguir:
 - Filosofia de gestão de riscos: constitui a forma como a administração gere a organização no que se refere a riscos, sendo representada por um conjunto de convicções e atitudes, e concretizada por meio de políticas, normas de conduta, indicadores de desempenho, entre outros. A estrutura do COSO ressalta ainda a importância de que a administração reforce a filosofia por meio de suas ações práticas do dia a dia;

- **Apetite a risco:** representa o nível de risco que uma organização está disposta a aceitar para gerar valor por meio de suas operações. O apetite a riscos de uma organização é definido quando do estabelecimento da estratégia da organização e influencia o estilo de administração e sua cultura, sendo normalmente definido de forma qualitativa (baixo, médio, alto);
- **Conselho de administração:** é uma instância crítica do ambiente interno e capaz de influenciar os demais componentes, uma vez que é responsável pelo direcionamento estratégico, por prover orientação, e pela supervisão da gestão. Para o desempenho dessas atribuições é importante que seus membros detenham coletivamente os conhecimentos gerenciais e técnicos adequados, sobretudo, para cobrar da gestão a manutenção do gerenciamento de riscos;
- **Integridade e valores éticos:** a integridade e o compromisso, sobretudo, da alta Administração, com valores éticos, influenciam as preferências, julgamentos de valor e estilos gerenciais, refletindo diretamente na cultura da organização. É importante que políticas oficiais, como código de conduta, indiquem claramente o que o Conselho de Administração e a alta Administração esperam de seu corpo de funcionários e que existam canais de comunicação que sirvam para a conscientização desses valores e também para que os funcionários se sintam à vontade para transmitir informações importantes. Importante destacar o papel da autoridade máxima da organização de estabelecer o “tom do topo”, por meio de uma conduta ética a ser seguida pelos funcionários de todos os níveis da organização;
- **Estrutura organizacional e atribuição de alçada e responsabilidade:** trata-se de definir claramente as áreas fundamentais de autoridade e responsabilidade na organização, bem como os papéis e responsabilidades de cada ator envolvido no processo de gestão de riscos; e
- **Compromisso com a competência e padrões de Recursos Humanos:** trata-se da estipulação dos níveis de competência necessários para determinados trabalhos e a tradução dessas competências em habilidades e conhecimentos. Conhecidas as competências necessárias a organização

pode promover treinamentos e capacitações, de modo a reforçar o nível de desempenho esperado e a preencher eventuais gaps de competências identificados;

- Fixação de objetivos: o estabelecimento de objetivos alinhados à missão institucional e compatíveis com o apetite a risco da organização é o primeiro passo para a gestão de riscos. É a partir dos objetivos que se procede à identificação dos possíveis eventos que podem prejudicar o seu alcance;
- Identificação de eventos: todos os eventos, sejam internos ou externos à organização, e que possam prejudicar o alcance dos objetivos estabelecidos, devem ser identificados e classificados em riscos ou oportunidades. As oportunidades são direcionadas para os processos de estabelecimento de objetivos e estratégias, de modo a retroalimentar o processo, enquanto os riscos são trabalhados no próximo componente, de avaliação de riscos;
- Avaliação de riscos: os riscos identificados devem ser avaliados quanto à probabilidade de ocorrência e seu impacto em relação ao alcance do objetivo relacionado;
- Resposta ao risco: uma vez avaliados os riscos, a administração deve definir qual a melhor resposta a ser tomada (evitar, aceitar, reduzir ou compartilhar o risco), desenvolvendo uma série de medidas para alinhar os riscos avaliados ao apetite a risco da organização. Ressalta-se que o apetite a risco é definido como a quantidade de risco que a organização está disposta a aceitar de modo a criar ou manter o valor;
- Atividades de controle: correspondem às regras e aos procedimentos estabelecidos e executados como resposta aos riscos identificados e avaliados, de modo a manter o nível de risco resultante, também denominado de risco residual, alinhado ao apetite a risco da organização;
- Informações e comunicações: ao longo do processo de gestão de riscos são identificadas e colhidas informações relevantes, as quais devem ser comunicadas tempestivamente às partes interessadas, sendo um processo que deve fluir em todos os níveis da organização; e
- Monitoramento: é realizado para garantir que as atividades de controle definidas como resposta aos riscos foram implementadas e estão sendo executadas e cumprindo seu papel de alinhar o risco residual ao apetite a risco da organização. O monitoramento é executado tanto de forma contínua, por meio de atividades gerenciais, quanto por

avaliações independentes, e sendo bem executado garante a integridade do processo de gestão de riscos (PWC, 2017).

Um ponto importante que deve ser ressaltado é o de que o processo de gestão de riscos é um processo multidirecional e interativo, em que cada componente se relaciona e afeta os demais componentes, e não um processo em série, em que cada componente afeta apenas o seguinte (PWC, 2017).

Tem-se uma relação direta entre os objetivos da organização e o processo de gestão de riscos, uma vez que é a partir da definição dos objetivos que se inicia o processo de identificação e avaliação dos riscos que podem prejudicar o seu alcance. O modelo COSO (PWC, 2017) representa essa relação por meio do cubo apresentado na Figura 1, a seguir, onde os quatro tipos de objetivos são apresentados nas colunas verticais, os oito componentes nas linhas horizontais e as unidades da organização na terceira dimensão do cubo.



Figura 1: Matriz tridimensional de relacionamento entre objetivos e componentes.

Fonte: PWC (2017).

A matriz tridimensional da Figura 1 permite uma visão holística da gestão de riscos na organização, indicando que independentemente do tipo de risco que esteja em foco, os oito componentes devem estar presentes e funcionando, da mesma forma que em qualquer unidade da organização. Neste sentido, é possível medir a eficácia do processo de gerenciamento de riscos na organização a partir da avaliação da presença e efetivo funcionamento de cada um dos oito componentes.

Por outro lado, ainda que o processo de gerenciamento de riscos de uma empresa seja eficaz, não há garantia absoluta quanto ao atingimento dos objetivos, uma vez que podem ocorrer falhas humanas, conluio entre pessoas durante a execução das atividades de controle, ou mesmo uma recusa da administração em aceitar as decisões da gestão de riscos. Daí porque se reconhece que o sistema fornece apenas uma garantia razoável de atingimento dos objetivos (PWC, 2017).

No que se refere à atribuição de responsabilidades, o modelo COSO atribui ao Diretor presidente a responsabilidade principal pela iniciativa, cabendo aos demais diretores apoiar a filosofia de gestão de riscos, incentivar a observação do apetite a risco e administrar os riscos sob sua responsabilidade. Algumas áreas dão suporte ao processo, como, por exemplo, a auditoria, o *compliance* e o diretor de riscos. Aos demais membros da organização cabe executar as políticas e procedimentos de controle definidos como resposta aos riscos, dentro das suas respectivas responsabilidades (PWC, 2017).

Na prática, uma vez estabelecidos os processos que integrarão a gestão de riscos da organização, procede-se à identificação, avaliação e definição da resposta a cada um dos riscos que podem comprometer o atingimento dos objetivos dos processos selecionados. Para os riscos cuja resposta escolhida é de redução do seu nível, são definidos os controles que devem ser implementados, de modo que o nível de risco seja reduzido a um patamar aceitável. No caso específico do MJSP, como se verá na seção 4 (resultado das análises), a seguir, foram selecionados para integrar a gestão de riscos os processos que suportam os projetos considerados estratégicos pelo Comitê de Governança Estratégica (CGE). Tais processos tiveram seus riscos identificados e avaliados, e as respostas a eles foram definidas e inseridas nos Planos de Implementação de Controles de cada Unidade do Ministério. Esses Planos definem, portanto, para cada risco a ser tratado, que tipo de controle será implementado, quem é o responsável pela implementação, e o respectivo prazo de implementação, permitindo, assim, seu monitoramento ao longo do tempo.

2.2 Normativos federais

A IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, na parte que trata da gestão de riscos (Capítulo III), estabelece, *in verbis*, que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter monitorar e revisar o processo de gestão de riscos compatível com sua missão e objetivos estratégicos” (BRASIL, 2016). O capítulo III se divide, ainda, em cinco seções, a saber: I – Dos princípios da gestão de riscos; II – Dos objetivos da gestão de riscos; III – Da estrutura do modelo de gestão de riscos; IV – Da política de gestão de riscos; e, V – Das responsabilidades (BRASIL, 2016). Destaque deve ser dado à atribuição ao dirigente máximo da organização a responsabilidade pelo estabelecimento da estrutura de gerenciamento de riscos. Além do capítulo III, ressalta-se a obrigatoriedade, presente no capítulo V, da instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles, e que possui, entre outras competências, a de institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos, bem como de liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e de controles internos (BRASIL, 2016). Importante destacar, a partir da estrutura proposta na Seção III, que a referida IN seguiu o modelo COSO (PWC, 2017), com seus oito componentes.

A supracitada IN ainda dispõe que as políticas de gestão de riscos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem apresentar diretrizes sobre:

- Como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;
- Como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;
- Como será medido o desempenho da gestão de riscos;
- Como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;
- A utilização de metodologias e ferramentas para apoio à gestão de riscos; e,
- O desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos (BRASIL, 2016).

Além dessas diretrizes, as políticas devem especificar as competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade (BRASIL, 2016).

O Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017b), que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, apresenta os princípios, as diretrizes e os mecanismos para o exercício da governança pública. Em seus artigos destacam-se pontos relacionados à gestão de riscos, como, por exemplo, o princípio da capacidade de resposta, a diretriz para a implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos e o mecanismo de controle, o qual compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos (BRASIL, 2017b). Dispõe ainda que é dever da alta Administração das organizações estabelecer, manter, monitorar e aprimorar o sistema de gestão de riscos e controles internos, com vistas à identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e análise de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização (BRASIL, 2017b). Ressalta-se que tal Decreto foi alterado pelo Decreto nº 9.901/2019 (BRASIL, 2019), porém, foram alterações pontuais e que mantiveram a sua estrutura principal.

A IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016), dispõe que os órgãos da Administração Federal direta deverão implantar a gestão de riscos compatível com sua missão e objetivos estratégicos sem, no entanto, especificar qual o referencial a ser adotado. Tal definição ficou a cargo de cada Ministério, que pôde escolher entre os referenciais existentes, ou mesmo mesclar características deles, de modo a cumprir os requisitos definidos na referida IN. De acordo com os resultados de uma pesquisa recente, que avaliou o estágio atual de desenvolvimento dos sistemas de gestão de riscos em 22 Ministérios da Administração Pública Federal direta, seis deles usam uma combinação de características dos referenciais COSO (PWC, 2017) e ISO 31000:2009 (ISO, 2009) (MJSP, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTIC, Ministério da Educação – MEC, CGU e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI-PR), a Advocacia-Geral da União (AGU) faz uso de uma combinação de COSO-ERM (*Enterprise Risk Management*), ISO e *Orange Book*, o BCB usa apenas ISSO, e o Ministério da Saúde (MS) usa apenas COSO-ERM, enquanto os demais Ministérios não informaram qual referencial usaram como modelo (VIEIRA; ARAÚJO, 2020).

2.3 O processo de institucionalização

Não é incomum que questionamentos sobre a origem de regras, crenças, costumes, entre outros, permeiem as mentes de muitas pessoas. Afinal de contas, somos sujeitos passivos e ativos de todos esses elementos diariamente. E isso vale também para as organizações, sejam elas públicas ou privadas, uma vez que todas elas são impactadas, positiva, ou negativamente, por esses mesmos elementos.

A resposta a esses questionamentos, no entanto, demanda um olhar sobre as origens do processo de institucionalização, apresentado nesta dissertação a partir do ponto de vista desenvolvido por Berger e Luckmann (1966) em seu trabalho sobre a construção social da realidade. Os autores partem da premissa de que qualquer atividade humana, quando executada repetidas vezes, acaba por se transformar em um padrão, uma ação habitual que pode ser repetida da mesma forma no futuro. O fato de executar a atividade diversas vezes, sempre da mesma maneira, significa que o sujeito(s) que a executa(m) passa(m) a fazer isso de forma automática, com um mínimo de esforço decisório, pois dentre as diversas opções de realização da atividade, uma delas foi escolhida e se transformou no padrão utilizado. Não há, portanto, a necessidade de, toda vez que a ação for executada, definir cada passo a ser seguido. A esse processo dá-se o nome de habitualização (BERGER; LUCKMANN, 1966).

Tais ações habituais se referem a comportamentos desenvolvidos e adotados por um ator, ou grupo de atores, para resolver problemas recorrentes. Na medida em que as definições e significados relacionados a esses comportamentos são desenvolvidos e compartilhados, passam a ser generalizados e a não depender do indivíduo específico que executa a ação. Tem-se, nesse caso, o que se chama de uma tipificação recíproca de ações (TOLBERT; ZUCKER, 1994, 1999).

Os conceitos outrora desenvolvidos, de habitualização e de tipificação recíproca de ações, são utilizados para explicar a origem de regras, crenças, costumes, entre outros elementos, chamados de instituições, as quais são definidas como tipificações recíprocas de ações tornadas habituais por certos atores (BERGER; LUCKMANN, 1966). Por óbvio que tornar essas ações habituais, desenvolver e compartilhar suas definições e significados, leva um tempo. Daí porque se entende que as instituições não surgem instantaneamente, mas sim como produtos de uma história. Por esta razão que não se pode falar em presença ou ausência de institucionalização, mas sim no grau de institucionalização, por se tratar de um processo (ZUCKER, 1977; BERGER; LUCKMANN, 1966).

Tal processo, denominado de processo de institucionalização, é normalmente dividido em três etapas, quais sejam: 1) Habitualização; 2) Objetificação; e, 3) Sedimentação, as quais serão brevemente apresentadas a seguir, com uma abordagem voltada para as organizações, considerando o foco deste trabalho, que trata do processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP.

O primeiro estágio, de habitualização, envolve o desenvolvimento de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais ou estímulos ambientais específicos (neste caso, por exemplo, o surgimento de uma nova norma estabelecendo a necessidade de institucionalização da gestão de riscos), e que são formalizados por meio de políticas, procedimentos, sistemas de Tecnologia de Informação (TI). É denominado de estágio de pré-institucionalização, onde os tomadores de decisão da organização ainda não possuem uma compreensão clara sobre a real necessidade da mudança organizacional, uma vez que não formaram opinião sobre a utilidade desta inovação. Não raras são as situações em que esses tomadores de decisão buscam o exemplo de outras organizações que estão em situação semelhante no seu processo de busca por soluções (THOMPSON; MENDES; THOMPSON, 2011; TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Se durante o estágio de habitualização ainda há muita dúvida dos tomadores de decisão quanto à utilidade da nova estrutura, a objetificação, segundo estágio do processo, se caracteriza por ser um movimento em direção à uma situação mais permanente e difundida da estrutura, uma vez que os tomadores de decisão começam a formar um consenso sobre os benefícios do novo modelo adotado. É o chamado estágio de semi-institucionalização. Importante destacar que a avaliação positiva da solução adotada, principalmente quando já disseminada anteriormente por outras organizações, reduz as resistências internas à sua utilização (THOMPSON; MENDES; THOMPSON, 2011; TOLBERT; ZUCKER, 1999). Ainda segundo Tolbert e Zucker (1999), têm-se dois caminhos, que podem ou não estar relacionados, para a formação desse consenso, a saber: 1) A coleta de evidências de fontes diversas, como, por exemplo, resultados de organizações que utilizam a estrutura há mais tempo; e, 2) Por meio dos chamados “campeões”, indivíduos que teriam interesses materiais na promoção da estrutura. No caso dos campeões, seu êxito depende de conseguirem convencer os tomadores de decisão da organização sobre a existência de um problema organizacional que necessita ser atacado, bem como de que a estrutura proposta é a mais adequada para resolvê-lo.

Importante destacar que, ainda que as estruturas na fase de semi-institucionalização tenham maiores chances de se tornarem permanentes do que aquelas situadas no estágio de habitualização, por já estarem mais difundidas na organização e haver um certo consenso acerca da sua utilidade, é preciso manter um permanente esforço de monitoramento e coleta de evidências quanto à efetividade da estrutura (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

O processo de institucionalização somente se completa a partir da finalização do estágio de sedimentação, no qual a estrutura está difundida em praticamente toda a organização, sobrevivendo ao longo do tempo e de gerações de seus membros (THOMPSON; MENDES; THOMPSON, 2011; TOLBERT; ZUCKER, 1999). Pode-se dizer que, neste estágio, a difusão ocorre tanto horizontalmente, entre divisões e unidades de negócio, quanto verticalmente no que se refere à tomada de decisão nos diferentes níveis da organização, desde as estratégicas às operacionais. Aqui, novos servidores que chegam na organização fazem uso da estrutura como algo natural dentro da organização (ARAÚJO *et al.*, 2018). Segundo Eisenhardt (1988 *apud* TOLBERT; ZUCKER, 1999), neste estágio estariam caracterizadas as dimensões de profundidade e de amplitude da estrutura.

Em seu trabalho de avaliação do processo de institucionalização de três estruturas administrativas em escolas públicas na Califórnia, Rowan (1982, p. 000) assim resumiu o processo de institucionalização: “institucionalização refere-se ao processo por meio do qual as inovações se tornam crescentemente organizadas, sistematizadas e estabilizadas”. O processo de institucionalização também é definido como aquele por meio do qual processos sociais, obrigações e realidades assumem um status de regra no pensamento e na ação social (MEYER; ROWAN, 1977). Merece destaque nesta definição a necessidade de que a estrutura gere uma ação, caso contrário não pode ser considerada instituição (TOLBERT; ZUCKER, 1994).

Ainda de acordo com a abordagem institucional, a extensão da difusão e a sua resistência no tempo dependem de um conjunto de fatores associados, como a baixa resistência de grupos opositores, o contínuo suporte cultural e a promoção da estrutura por grupos de defesa, além de uma correlação positiva entre essa nova estrutura e os resultados prometidos (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Cada um desses fatores é abordado brevemente a seguir:

- Resistência de grupos opositores: diversos estudos apontam que a existência de grupos de atores que de alguma forma são impactados adversamente pela estrutura pode levá-los a oferecer resistência ao processo. Por exemplo, têm-se os trabalhos de Covalski e Dirsmith's (1988 *apud* TOLBERT; ZUCKER, 1999), sobre a resistência do legislativo à aprovação de novos arranjos orçamentários em universidades, e de Leblebici *et al.* (1991 *apud* TOLBERT; ZUCKER, 1999), que mostraram a resistência de pequenos

competidores da indústria da radiocomunicação, promovendo ativamente formas alternativas às propostas de mudança da transmissão de rádio proposta pelas grandes indústrias. A existência de desequilíbrios, como conflitos de interesses, no ambiente institucional em que estão inseridas as organizações também é um fator que pode trazer resistências ao processo de institucionalização de novas estruturas (ROWAN, 1982);

- Suporte e promoção da estrutura por grupos de defesa: assim como grupos que oferecem resistência podem prejudicar o processo de difusão e manutenção das estruturas, grupos de suporte e promoção podem, por outro lado, facilitar esse processo. Assim, quando o ambiente institucional está equilibrado, e os interesses e preferências, sobretudo das agências de controle, estão alinhados, eles podem atuar no sentido de forçar a organização a utilizar determinada estrutura (ABRAHAMSON, 1991); e
- Correlação positiva entre a estrutura e os resultados esperados: Mesmo na ausência de resistência ao processo, a falta de correlação entre a estrutura e os resultados esperados pode dificultar sua difusão e permanência ao longo do tempo, abrindo caminho, inclusive, para que outras possíveis soluções tomem seu lugar, sobretudo se o custo delas não for elevado (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A resistência da alta gestão à institucionalização da gestão de riscos também pode aparecer como obstáculo. Isso porque a gestão de riscos muda a lógica de *accountability*, uma vez que o gestor, na medida em que é responsável por identificar e avaliar os riscos que podem prejudicar o alcance dos objetivos da organização, passa a ser responsável pelas ações de resposta a esses riscos. Além disso, a visibilidade que se dá ao se mapear os possíveis eventos de riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos da organização pode ter reflexos no capital político dos gestores (KLEIN JUNIOR, 2020).

2.4 Fatores relevantes para a institucionalização da gestão de riscos

A análise do referencial teórico sobre a gestão de riscos e sobre o processo de institucionalização permite identificar alguns elementos que, estando presentes, facilitam o processo, assim como outros que, se presentes, dificultam o processo.

São fatores facilitadores de um processo de institucionalização da gestão de riscos a existência de um ambiente interno de controle desenvolvido, o apoio da alta gestão ao processo, o suporte e promoção da estrutura por grupos de apoio ao processo e a produção de resultados positivos a partir da utilização da gestão de riscos.

Por outro lado, são fatores que podem prejudicar ou inibir o processo de institucionalização da gestão de riscos, a existência de grupos que, por se sentirem prejudicados, fazem oposição ao processo, e a resistência da alta gestão, ou mesmo de servidores, preocupados com a questão da *accountability*, ou seja, a exposição que a gestão de riscos promoveria ao jogar luz nas fragilidades a que os processos organizacionais estariam expostos.

3 METODOLOGIA

No que se refere à metodologia é possível caracterizar esta pesquisa como um estudo de caso único, o qual utiliza uma abordagem qualitativa. De acordo com Yin (2015), pode-se escolher o estudo de caso único como método de pesquisa por se tratar de uma investigação empírica sobre o processo de institucionalização da gestão de riscos em uma organização pública federal, com o objetivo de compreender esse fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real. A escolha da abordagem qualitativa se deveu à necessidade de se buscar o que é comum no processo de institucionalização da gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e em suas Unidades, buscando descrever essa realidade, sem preocupação com mensurações matemáticas ou estatísticas (ROESCH *apud* SILVA *et al.*, 2012).

O processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP foi escolhido como caso de estudo em função de seu estágio mais avançado de institucionalização do processo em relação aos demais ministérios (VIEIRA; ARAÚJO, 2020), e pelo fato de ter, em sua estrutura regimental, Unidades que possuem carreiras consolidadas, como a Polícia Federal (PF) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF), juntamente com Unidades que não possuem carreiras específicas e que, teoricamente, padecem um pouco mais com a rotatividade de servidores, como, por exemplo, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a Secretaria de Operações Integradas (SEOPI). Neste sentido, a partir da análise dos resultados obtidos, pode-se avaliar se as Unidades que possuem carreiras específicas têm mais facilidade para implementar o processo de institucionalização do que aquelas que não possuem carreiras específicas. Essa última razão para a escolha deve ser destacada, pois permitirá uma análise de eventuais diferenças no processo de institucionalização da gestão de riscos nesses dois tipos de Unidades, o que pode trazer conclusões úteis para outros Ministérios da Esplanada.

Ressalta-se, no entanto, que devido à grande quantidade de Unidades vinculadas ao Ministério (dez órgãos singulares, duas entidades vinculadas e nove órgãos colegiados), bem como à diversidade temática de competências do MJSP (segurança pública, defesa econômica, justiça, política indigenista, defesa do consumidor, política sobre drogas), este trabalho contemplará apenas as Unidades vinculadas à temática da segurança pública (PF, PRF, Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, SENASP, SEOPI e Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública – SEGEN). A escolha por essas Unidades se deu em função da relevância da temática da segurança pública para o país, da capacidade de realização do trabalho

e pelo fato das Unidades selecionadas contemplarem tanto carreiras consolidadas como ausência de carreiras específicas.

3.1 Coleta de dados

Os dados que embasaram as análises e conclusões da pesquisa foram coletados em diversas fontes constituindo-se tanto em dados primários, quanto em dados secundários, conforme apresentado a seguir.

3.1.1 Dados primários

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e de uma reunião no MSJP, conforme detalhado a seguir.

As entrevistas tiveram por objetivo coletar informações e percepções de representantes de cada uma das Unidades finalísticas vinculadas à segurança pública do MJSP acerca do processo de institucionalização da gestão de riscos. A indicação dos entrevistados se deu pelo Assessor Especial de Controle Interno do MJSP e teve por critérios a representatividade de cada uma das Unidades finalísticas da segurança pública, bem como a importância da pessoa indicada no processo de institucionalização da gestão de riscos em sua Unidade. A seleção dos entrevistados pelo Assessor Especial de Controle Interno se justifica pelo papel central que a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do MJSP exerce no processo de institucionalização da gestão de riscos, uma vez que possui diversas competências relacionadas à temática, como o apoio e orientação técnica às Unidades, a realização de ações de capacitação, disseminação e aprimoramento da cultura de controle e gestão de riscos (BRASIL, 2021), além de coordenar o Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos (CGRC) do MJSP.

Ao todo foram indicados 11 representantes para serem entrevistados, sendo que para algumas Unidades foram indicadas duas pessoas (DEPEN, SENASP, SEGEN e Secretaria Executiva). Em duas dessas Unidades, a segunda pessoa indicada estava de férias no período das entrevistas e, em uma terceira Unidade, a segunda indicação não respondeu nas duas tentativas de agendamento da entrevista, sendo, assim, descartada. Considera-se, no entanto,

que o critério inicial de ter ao menos um representante de cada Unidade foi atendido. Além dos representantes das seis Unidades finalísticas (PF, PRF, DEPEN, SENASP, SEOPI e SEGEN) e da Secretaria Executiva (selecionada por compor o CGRC), também foram entrevistados o próprio Assessor Especial de Controle Interno e o Coordenador-Geral de Integridade e Riscos da AECI. Assim foram realizadas, ao todo, dez entrevistas semiestruturadas.

As dez entrevistas foram agendadas e realizadas de forma remota por meio da plataforma *Teams* da Microsoft – o que permitiu a gravação dos vídeos e a transcrição dos relatos, totalizando aproximadamente 9h46min de entrevistas. Posteriormente, cada uma das transcrições foi revisada com base no respectivo vídeo da entrevista, para eventuais correções, de modo a representarem fidedignamente o que foi falado durante a entrevista.

A condução das entrevistas seguiu um roteiro pré-definido de dez questões, apresentado no Quadro 1, a seguir, as quais tinham por objetivo captar a percepção dos entrevistados quanto à aspectos do processo de institucionalização da gestão de riscos em suas Unidades, sobretudo, a respeito dos fatores identificados na teoria pesquisada como facilitadores ou dificultadores do processo. Ressalta-se que o instrumento de coleta foi submetido ao Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH-FGV) e aprovado por meio do Parecer nº 124, de 9 de maio de 2022.

Item	Questão
1	Fale sobre as ações desenvolvidas no processo de institucionalização da gestão de riscos (por exemplo, ações de sensibilização quanto à importância do tema, ações de capacitação, desenvolvimento de sistemas de apoio (Tecnologia da Informação – TI), criação de grupos de discussão da temática, entre outras ações).
2	Superada a fase de publicação da Política de Gestão de Riscos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em sua opinião, quais têm sido os desafios à continuidade do processo de institucionalização da gestão de riscos na Unidade? E que ações têm sido desenvolvidas para contornar esses desafios?
3	No âmbito da Unidade, que estruturas (normativas, sistemas, pessoal) foram criadas/designadas em atendimento à IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016?
4	Em sua opinião, os recursos disponibilizados para a implantação da gestão de riscos (sistemas, capacitações, pessoas, entre outros) são adequados?
5	Em sua opinião, a alta gestão tem apoiado a implantação do processo de gestão de riscos na Unidade?
6	Há, na sua opinião, grupos internos ou externos que têm apoiado o processo de institucionalização da gestão de riscos na Unidade?
7	Há, na sua opinião, grupos internos ou externos que têm oferecido resistência ao processo de institucionalização da gestão de riscos na Unidade?
8	Fale sobre a situação atual da gestão de riscos na Unidade
9	Fale sobre o papel desempenhado pelo Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos- Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos (CGRC-UGRC) no processo de institucionalização da gestão de riscos (por exemplo, apenas de apoio, realiza monitoramento e controle do processo, participa ativamente no processo).
10	Considerando o estágio atual de implantação da gestão de riscos na Unidade, já foi possível observar o atingimento de resultados positivos? Em caso afirmativo, como esses resultados têm sido divulgados para as demais Unidades do MJSP?

Quadro 1: Questões da entrevista.

Fonte: Elaboração própria.

Além das entrevistas foi realizada uma reunião presencial com a participação do Assessor Especial de Controle Interno e do Coordenador-Geral de Integridade e Riscos da AECI, na qual foram apresentados os processos eletrônicos (Sistema Eletrônico de Informações – SEI) autuados para cada uma das Unidades do MJSP, para documentação tanto do processo de sensibilização e capacitação de cada Unidade, quanto do processo de monitoramento da Implementação dos Controles previstos (um processo SEI de capacitação e um de monitoramento, por Unidade). Também foi apresentado, em detalhes, o funcionamento do Sistema de Apoio à Gestão da Integridade e Riscos (Sistema AGIR) – *software* desenvolvido pela própria AECI e utilizado por todas as Unidades do MJSP em seus processos de gestão de riscos. Como encaminhamento da reunião foi solicitado e concedido o acesso externo aos processos SEI supramencionados para consulta aos documentos que registram todas as

tratativas realizadas entre a AECI e cada uma das Unidades, seja para sensibilização e treinamento, seja para monitoramento da implementação dos controles.

3.1.2 Dados secundários

Os dados secundários coletados se referem basicamente a documentos produzidos no âmbito do MJSP relacionados à gestão de riscos (Portarias, manuais, relatórios, memórias de reunião, Resoluções, Ofícios, entre outros), obtidos basicamente de três fontes distintas. A primeira fonte utilizada foi o próprio *site* do MJSP, por meio do qual foram obtidas as Portarias, as memórias de reunião e as resoluções do Comitê de Governança Estratégica (CGE). A segunda fonte se refere a documentos repassados via *e-mail* pelo Assessor Especial de Controle Interno, como o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento da Gestão de Riscos, o Boletim de Integridade, o Manual de Gestão de Riscos do MJSP, entre outros. Ressalta-se que estes documentos normalmente são disponibilizados diretamente no *site* do Ministério, porém, em função do período de defeso eleitoral, foram temporariamente removidos do *site*. A terceira fonte de coleta de documentos se refere aos documentos obtidos a partir do acesso externo concedido pela AECI aos processos SEI.

3.2 Análise dos dados coletados

A etapa inicial da análise teve por objetivo compreender como o MJSP respondeu ao estímulo externo provocado pela publicação da Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Para tanto foram analisados os normativos internos do ministério que tratavam da temática da gestão de riscos, com o objetivo de identificar as estruturas internas criadas, atribuição de responsabilidades, desenvolvimento de sistemas, entre outros. Trata-se, neste momento, de caracterizar a fase de pré-institucionalização da gestão de riscos, conforme definida por Tolbert e Zucker (1999). Para esta análise os seguintes documentos, evidenciados no Quadro 2, a seguir, foram verificados.

Item	Documento	Descrição
1	Portaria nº 366, de 3 de maio de 2017.	“Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2017).
2	Portaria nº 378, de 11 de maio de 2017.	“Institui o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2017).
3	Portaria nº 31, de 17 de janeiro de 2018.	“Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2018).
4	Portaria nº 32, de 17 de janeiro de 2018.	“Institui o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2018).
5	Portaria nº 33, de 17 de janeiro de 2018.	“Institui o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Gestão Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2018).
6	Portaria nº 2.831, de 26 de dezembro de 2018.	“Define o sistema de Governança Corporativa do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
7	Portaria nº 86, de 29 de janeiro de 2019.	“Define o sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2019).
8	Portaria nº 1.595, de 30 de setembro de 2019.	“Altera os Anexos III e IV da Portaria nº 1.684, de 10 de novembro 2017, da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que detalha o conteúdo dos documentos essenciais do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública para o quinquênio 2015-2019” (BRASIL, 2019).
9	Portaria nº 2, de 28 de janeiro de 2022.	“Institui o sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2022).
10	Memórias de reunião do Comitê de Governança Estratégica (CGE).	Memórias das reuniões do CGE do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) no período de janeiro de 2018 a julho de 2021.
11	Resolução CGE nº 2, de 10 de abril de 2018.	“Aprova as diretrizes para gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
12	Resolução CGE nº 3, de 22 de maio de 2018.	“Aprova diretrizes referentes ao modelo de relacionamento e responsabilidades entre as instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
13	Resolução CGE nº 4, de 16 de julho de 2018.	“Aprovar, na forma do anexo a esta Resolução, o Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
14	Diagrama.	Cadeia de Valor do MJSP.

(continua)

Item	Documento	Descrição
15	Planilha.	Lista de projetos estratégicos Versão 8
16	Manual.	<i>Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos</i> . 2ª. edição.

(conclusão)

Quadro 2: Lista de documentos analisados para caracterização da etapa de pré-institucionalização da gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Fonte: Elaboração própria.

Vencida a análise da primeira etapa, de criação das estruturas, regulamentação da política de gestão de riscos do Ministério e definição de atores e responsabilidades, passou-se à análise das ações realizadas no sentido de tirar do papel as estruturas definidas e iniciar efetivamente a gestão de riscos nas Unidades do MJSP.

Esta análise foi realizada em duas etapas, sendo a primeira uma análise dos documentos inseridos nos processos SEI criados pela AECI para cada Unidade, os quais documentaram as ações de sensibilização e capacitação, bem como as ações de monitoramento do processo de gestão de riscos em cada Unidade (para cada Unidade um processo SEI de sensibilização e capacitação e um processo SEI de monitoramento). Ressalta-se que os processos foram disponibilizados na íntegra pela referida Assessoria, a partir de solicitação efetuada em reunião realizada com seus representantes em 8 de setembro de 2022. Além da análise dos processos SEI, também foram analisadas as memórias de reunião do CGE, as quais estão disponíveis na seção de governança do *site* do Ministério. O objetivo desta etapa foi de verificar como se iniciou efetivamente o processo em cada Unidade analisada, como se deu o processo de monitoramento e a função exercida pela AECI. A segunda etapa consistiu na análise do conteúdo das entrevistas realizadas.

No que se refere aos processos de sensibilização e capacitação, a partir de uma análise preliminar, verificou-se um padrão de atuação da AECI em cada Unidade e, a partir desta constatação, foram selecionados os seguintes documentos que registravam “marcos” do processo:

- Reunião de abertura e sensibilização com a alta gestão de cada Unidade: evidencia o início do processo de sensibilização em cada Unidade;
- Ofício da AECI para a Unidade, explicando o processo e solicitando informações para a realização do projeto piloto: documento que formaliza o início do processo (inclusive cita a reunião realizada);

- Resposta da Unidade com indicação de nomes e confirmação do cronograma das oficinas: evidencia eventuais dificuldades no processo relacionadas à dificuldade de indicação dos nomes, às trocas de nomes, ou de encontrar espaço na agenda dos indicados para a participação no curso;
- Despacho da AECI arquivando o processo após a realização das oficinas e elaboração dos artefatos esperados: documento que formaliza o encerramento do processo de capacitação;
- Documentos registrando o sobrestamento das oficinas por alguma razão específica (novo Coronavírus ou recesso de final de ano): quando existente o documento evidencia dificuldades para a realização do processo.

Para cada Unidade foram criadas fichas resumo específicas, com os registros dos documentos supramencionados, que permitiram compreender o processo de sensibilização e capacitação efetuado pela AECI.

Nesta etapa foram analisados, ao todo, seis processos SEI, contendo 322 documentos, sendo selecionados para registro e análise, com base nos tipos de documentos outrora listados, 37 documentos, conforme evidenciado na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Documentos dos processos de sensibilização e capacitação das Unidades

Unidade	Total de Documentos no Processo	Total de Documentos Selecionados para Análise
1	64	4
2	37	4
3	117	10
4	26	06
5	20	04
6	58	09
Total	322	37

Fonte: Processos Sistema Eletrônico de Informações de sensibilização e capacitação disponibilizados pela Assessoria Especial de Controle Interno

Nos processos SEI de monitoramento, o padrão procedimental da AECI ficou mais evidente, uma vez que, diferentemente das sensibilizações e capacitações realizadas, as ações de monitoramento ocorreram de forma praticamente simultânea em todas as Unidades, sendo disparados documentos com textos padronizados nas mesmas datas ou em datas muito próximas

para cada uma das Unidades. Além disso, considerando que no processo de monitoramento as Unidades atuam de forma mais passiva, normalmente em atendimento às demandas da AECI, definiu-se como parâmetro para seleção dos documentos a serem analisados aqueles que tiveram como origem a AECI e que foram disparados de forma padronizada para todas as Unidades analisadas. Caso tenha havido a necessidade de cobranças adicionais, esses documentos também foram analisados. Buscou-se, assim, estabelecer claramente como se deu o processo de monitoramento, bem como o papel exercido pelo CGRC e pela AECI. Ressalta-se que não foram objeto de análise os demais documentos inseridos nos processos de monitoramento. A Tabela 2, a seguir, apresenta resumidamente os números de documentos inseridos nos processos, bem como os números de documentos analisados em cada processo e no total.

Tabela 2 - Documentos dos processos de monitoramento das Unidades

Unidade	Total de Documentos no Processo	Total de Documentos Selecionados para Análise
1	114	9
2	193	12
3	859	11
4	81	10
5	136	10
6	78	10
Total	1.461	62

Fonte: Processos Sistema Eletrônico de Informações de sensibilização e capacitação disponibilizados pela Assessoria Especial de Controle Interno

A análise das memórias de reunião do CGE teve por objetivo entender, a partir das discussões realizadas na mais alta instância do sistema de governança do MJSP, a atuação do próprio Comitê no cumprimento de suas competências relacionadas à gestão de riscos, bem como o papel da AECI. Para tanto, foram baixados do *site* do MJSP e analisados os arquivos com a memória de cada reunião realizada no período compreendido entre janeiro de 2018 (primeira ata disponível após a publicação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos do MJSP) e julho de 2021 (última memória de reunião disponível no *site*). Buscou-se identificar, em cada uma das memórias de reunião, o parágrafo referente à fala de representantes da AECI relacionadas à gestão de riscos, ou mesmo de alguma outra autoridade que mencionasse a gestão de riscos. Os pontos principais de cada relato foram transpostos para uma

ficha resumo, separados por mês e ano, totalizando 32 memórias de reunião, analisadas conforme evidenciadas na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 - Memórias de reunião do Comitê de Governança Estratégica analisadas

Exercício	Quantidade de Memórias de Reunião Analisadas
2018	09
2019	11
2020	07
2021	05
TOTAL	32

Fonte: Memórias de reunião do Comitê de Governança Estratégica disponibilizadas na área de governança do *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública

A partir da ficha resumo elaborada foi possível construir um histórico das ações realizadas tanto pelo próprio CGE, quanto pela AECI, no processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP.

A avaliação do ambiente de controle teve por objetivo identificar a presença dos fatores do ambiente de controle apresentados no referencial teórico (filosofia de gestão de riscos, apetite a riscos, Conselho de Administração, integridade e valores éticos, estrutura organizacional e atribuição de alçada e responsabilidade, compromisso com a competência e padrões de Recursos Humanos), realizada via análise dos documentos listados no Quadro 3, a seguir.

Item	Documento	Descrição
1	Portaria nº 366/2017.	“Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2017).
2	Portaria nº 378/2017.	“Institui o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2017).
8	Portaria nº 1.595/2019.	“Altera os Anexos III e IV da Portaria nº 1.684, de 10 de novembro 2017, da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que detalha o conteúdo dos documentos essenciais do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública para o quinquênio 2015-2019” (BRASIL, 2019).
9	Portaria nº 2/2022.	“Institui o sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2022).
11	Resolução CGE nº 2/2018.	“Aprova as diretrizes para gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
12	Resolução CGE nº 3/2018.	“Aprova diretrizes referentes ao modelo de relacionamento e responsabilidades entre as instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
13	Resolução CGE nº 4/2018.	“Aprovar, na forma do anexo a esta Resolução, o Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
16	Relatório de 2022.	Relatório de monitoramento do processo de gerenciamento de riscos – 1º ciclo de monitoramento.

Quadro 3: Documentos analisados para a avaliação do ambiente interno de controle

Fonte: Elaboração própria.

A segunda etapa consistiu na análise do conteúdo das entrevistas realizadas e teve por objetivo compreender e identificar, a partir da percepção dos representantes indicados de cada Unidade, a presença ou ausência dos fatores apresentados no referencial teórico como facilitadores ou dificultadores de um processo de institucionalização. Para tanto foi criada uma ficha resumo de cada entrevista, com os pontos principais da resposta a cada uma das onze perguntas. Importante salientar que em algumas situações a resposta a uma pergunta trazia informações referentes a outras perguntas. Nestas situações, a parte referente à outra questão era apresentada como resposta a ela, porém com a identificação de que tinha sido dada como resposta à questão em análise. Finalizada a fase de elaboração das fichas passou-se à análise do

conteúdo das respostas. Neste sentido buscou-se identificar, para cada pergunta, situações comuns vivenciadas pelos entrevistados, e relacionadas aos fatores facilitadores ou dificultadores do processo, assim como situações atípicas, não previstas na teoria, mas que possam representar um obstáculo ou um fator favorecedor do processo. As respostas foram então consolidadas e permitiram realizar as análises acerca da presença ou não dos fatores acima mencionados, bem como da forma como se desenvolveu o processo de institucionalização no MJSP.

3.3 Triangulação

Segundo Vergara (2005), a triangulação pode ser usada como uma estratégia para o alcance da validade do estudo.

Por sua vez, Yin (2015) recomenda a triangulação nos estudos de caso por entender que neles há a possibilidade de uso de diversas fontes de evidências, tornando os achados mais convincentes e acurados quando baseados em diversas fontes diferentes de informação.

Neste sentido, a triangulação foi utilizada nesta pesquisa como forma de coletar evidências de diversas fontes que corroborassem os achados obtidos por meio das entrevistas, sobretudo aqueles relacionados ao processo de sensibilização e capacitação dos servidores das Unidades e o apoio da alta Administração à gestão de riscos. Foram usados como fontes adicionais os documentos incluídos nos processos SEI criados para documentar as ações de sensibilização, capacitação e monitoramento da implementação dos controles, bem como as memórias de reunião do CGE-MJSP.

4 RESULTADOS DAS ANÁLISES

4.1 Estruturação do Ministério da Justiça e Segurança Pública em resposta ao estímulo externo proveniente da Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União: a fase de pré-institucionalização

O processo de institucionalização em uma organização tem início a partir de um estímulo externo, que provoca na organização a necessidade de realizar mudanças em resposta a esse estímulo. No caso específico desta pesquisa, considera-se que o estímulo que deu início ao processo de institucionalização da gestão de riscos no Poder Executivo Federal foi a Instrução Normativa (IN) Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Controladoria-Geral da União (CGU), a qual estabeleceu um prazo de 12 meses para que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal instituíssem suas políticas de gestão de riscos – prazo esse que se encerraria em maio de 2017.

Em cumprimento ao disposto na IN Conjunta nº 01/2016 (BRASIL, 2016), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) instituiu, por meio da Portaria nº 366, de 3 de maio de 2017), sua Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos (PGGIRC), a qual objetiva “estabelecer os princípios, diretrizes e responsabilidades mínimas a serem observados e seguidos para a gestão de governança, de integridade, de riscos e de controles internos nos planos estratégicos, programas, projetos e processos do MJSP” (BRASIL, 2017).

A PGGIRC apresenta princípios e objetivos gerais, válidos para todas as temáticas abordadas (governança, integridade, riscos e controles internos), bem como diretrizes específicas para cada uma delas. Destaque para a diretriz de sistematizar, suportar e estruturar a gestão de riscos com base nas premissas dos modelos COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) (PWC, 2017) e *ISO 31000:2009: risk management - principles and guidelines* (ISO, 2009), além do uso de boas práticas reconhecidas.

Em alinhamento ao que estabelece o modelo COSO (PWC, 2017), a PGGIRC dita Instâncias de Supervisão (Comitê de Governança Estratégica – CGE, Comitê de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos – CGGIRC, Núcleo de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos – NNGIRC, Unidade de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos – UGGIRCI e Gestor de Processos de Gestão), sua composição e suas responsabilidades. Em suas disposições finais, tal Política estabelece um prazo de 60 meses para sua implantação, em função da complexidade e abrangência dos temas afetos à gestão pública sob responsabilidade do MJSP.

Em 17 de janeiro de 2018, a Portaria nº 366, de 3 de maio de 2017 (BRASIL, 2017) foi revogada pela Portaria nº 31 (BRASIL, 2018), a qual aprovou a nova Política de Gestão, Integridade, Riscos e Controles Internos que, em linhas gerais apresenta conteúdo semelhante ao da Política anterior em termos de princípios, objetivos e diretrizes, assim como as instâncias de supervisão, com exceção da eliminação dos NNGIRCS. Importante destacar que a Portaria nº 31/2018 (BRASIL, 2018) estabelece novo prazo de 60 meses para a implantação da Política em comento.

Ainda em 17 de janeiro de 2018, foi publicada a Portaria nº 32 (BRASIL, 2018), que instituiu o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos, definiu suas competências e atribuiu ao Assessor Especial de Controle Interno a competência de assegurar o cumprimento das atribuições do referido Comitê.

Em 10 abril de 2018, foi publicada a Resolução CGE nº 2 (BRASIL, 2018), a qual aprova as diretrizes para o gerenciamento de riscos e controles interno no âmbito do MJSP. Tal Resolução estabelece que o processo de gerenciamento de riscos do Ministério será realizado, obrigatoriamente, nos processos de trabalho que contribuem para a consecução dos projetos estratégicos. Além disso, a referida Resolução estabelece o apetite a risco do MJSP, definindo que para todos aqueles riscos avaliados como de nível médio deverão ser adotadas medidas de controle com o objetivo de reduzi-los a um nível compatível com a tolerância a riscos.

Em 22 de maio de 2018, foi publicada a Resolução CGE nº 3 (BRASIL, 2018), a qual aprova diretrizes sobre o modelo de relacionamento e responsabilidades das instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do MJSP. Este importante normativo destaca a importância do adequado fluxo de informações e da forma de comunicação para o processo, detalhando como este fluxo deve ocorrer entre as instâncias previstas para o gerenciamento de riscos, desde o nível estratégico até o nível operacional. A referida Resolução também descreve em detalhes o processo de monitoramento, identificando todos os artefatos previstos na metodologia para serem elaborados em cada uma das fases do processo de gestão

de riscos, destacando o documento denominado Plano de Implementação de Controles – considerado como a principal ferramenta de acompanhamento do processo de gerenciamento de riscos e controles internos das unidades.

Em 16 de julho de 2018, foi publicada a Resolução CGE nº 4 (BRASIL, 2018), a qual aprova a primeira edição do *Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos do MJSP* – documento que estabelece o gerenciamento de riscos no MJSP como um processo dividido em cinco etapas, a saber: 1) Análise de ambiente e fixação de objetivos; 2) Identificação dos riscos; 3) Avaliação dos riscos; 4) Tratamento dos riscos; e, 5) Informação, comunicação e monitoramento. Cada uma dessas etapas é detalhada no Manual em questão, que descreve como devem ser executadas e os artefatos resultantes de cada uma delas, permitindo, assim, que cada Unidade o utilize como uma ferramenta facilitadora do seu processo de gerenciamento de riscos. Ressalta-se que em 2020 foi publicada uma segunda edição do referido Manual, atualizada em decorrência das mudanças ocorridas no Ministério em função do retorno das unidades finalísticas da segurança pública para o Ministério da Justiça, que volta a se chamar de Ministério da Justiça e Segurança Pública, em janeiro de 2019, juntamente com a assunção ao poder de um novo governo. No que se refere ao processo de gerenciamento de riscos do MJSP e suas cinco etapas, não houve mudanças em relação à primeira edição do manual.

A Portaria nº 31/2018 (BRASIL, 2018) foi revogada menos de um ano após a sua publicação pela Portaria nº 2.831, de 26 de dezembro de 2018, a qual instituiu o Sistema de Governança Corporativa do Ministério da Justiça, com a finalidade de “organizar o processo decisório quanto à gestão estratégica, gestão de riscos e controles internos, integridade, gestão de políticas públicas, transparência e gestão administrativa” (BRASIL, 2018). Esta nova Portaria redefine as instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos, bem como a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos (PGRCI). No que se refere às instâncias, agora são apenas três, a saber: 1) Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos (CGRC); 2) Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos (UGRC); e, 3) Gestor de Processos. Destaca-se que a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) passa a ter um papel relevante, como um dos dois membros do CGRC, juntamente com a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva. Quanto à PGRCI, agora um anexo da Portaria nº 2.831/2018 (BRASIL, 2018), apresenta princípios e objetivos, porém, diferentemente das anteriores, não dispõe sobre as diretrizes. Mais uma vez estabelece um prazo de sessenta meses para a sua implementação.

Em 29 de janeiro de 2019, pouco mais de um mês após a sua publicação, a Portaria nº 2.831/2018 (BRASIL, 2018) foi revogada pela Portaria nº 86 (BRASIL, 2019). No entanto,

ambos os ditames apresentam textos praticamente idênticos, ao menos no que se refere à parte relacionada às instâncias de supervisão e à Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, à exceção do prazo para implementação, o qual foi reduzido para cinquenta meses a contar de sua publicação. Ressalta-se que em janeiro de 2019 assumiu o poder um novo governo, eleito em outubro de 2018, sendo que o Assessor Especial de Controle Interno foi mantido no cargo. Além disso, a partir de janeiro de 2019, o Ministério da Justiça voltou a contemplar as unidades finalísticas da segurança pública e a se chamar Ministério da Justiça e Segurança Pública (em fevereiro de 2018 o Ministério da Justiça havia sido dividido e as unidades finalísticas da segurança pública ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Segurança Pública).

Em novembro de 2019, foi lançado, para uso por todas as Unidades do Ministério, assim como pela AECI, o Sistema Apoio à Gestão de Integridade e Riscos (sistema AGIR). Trata-se de uma ferramenta tecnológica desenvolvida pela própria AECI para uso em todas as cinco etapas do processo de gerenciamento de riscos do MJSP, permitindo que cada Unidade desenvolva seu processo utilizando essa ferramenta, e que a AECI possa monitorar a execução dos Planos de Implementação de Controles, bem como gerar relatórios gerenciais a serem apresentados nas reuniões mensais do CGE (BRASIL, 2022 – Gestão de Riscos).

Em 23 de março de 2020, foi publicada a Portaria nº 86, a qual revogou o Portaria nº 86/2019 (BRASIL, 2019) e instituiu “o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Fundação Nacional do Índio” (BRASIL, 2020). Esta Portaria manteve o inteiro teor da Portaria revogada no que se refere à gestão de riscos.

Em 28 de janeiro de 2022, a Portaria nº 86/2020 (BRASI, 2020) foi revogada pela Portaria nº 02, a qual instituiu o sistema de governança do MJSP. No que se refere à gestão de riscos não houve alteração entre ambas as Portarias.

O Quadro 4, a seguir, apresenta, resumidamente, um histórico dos normativos e documentos elaborados em atendimento ao disposto na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016).

Item	Documento	Descrição
1	Portaria nº 366, de 3 de maio de 2017.	“Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2017).
2	Portaria nº 31, de 17 de janeiro de 2018.	“Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2018).
3	Portaria nº 32, de 17 de janeiro de 2018.	“Institui o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2018).
4	Resolução CGE nº 2, de 10 de abril de 2018.	“Aprova as diretrizes para gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
5	Resolução CGE nº 3, de 22 de maio de 2018.	“Aprova diretrizes referentes ao modelo de relacionamento e responsabilidades entre as instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
6	Resolução CGE nº 4, de 16 de julho de 2018.	“Aprovar, na forma do anexo a esta Resolução, o Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
7	Portaria nº 2.831, de 26 de dezembro de 2018.	“Define o sistema de Governança Corporativa do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2018).
8	Portaria nº 86, de 29 de janeiro de 2019.	“Define o sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2019).
9	Sistema AGIR.	Lançamento do Sistema Apoio à Gestão de Integridade e Riscos (AGIR) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).
10	Portaria nº 86, de 23 de março de 2020.	“Institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Fundação Nacional do Índio”.
11	Portaria nº 2, de 28 de janeiro de 2022.	“Institui o sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (BRASIL, 2022).

Quadro 4 - Histórico de normativos e documentos produzidos na etapa de pré-institucionalização da gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Fonte: Elaboração própria.

Do histórico de normativos, documentos e sistema tecnológico, criados pelo MJSP em função da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016), é possível verificar o desenvolvimento da fase de pré-institucionalização da gestão de riscos no Ministério.

Em um primeiro momento foi instituída a Política de Gestão de Riscos, que estabeleceu os princípios, as diretrizes e as responsabilidades mínimas para a gestão de riscos, a qual pode ser considerada o marco inicial do processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP.

Normativos posteriores definiram em maiores detalhes as instâncias de apoio, supervisão e execução do processo nos níveis estratégico, tático e operacional, bem como as responsabilidades de cada ator no processo. Foram definidos também os fluxos de informação, comunicação e monitoramento, bem como disponibilizada a primeira edição do *Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos do MJSP* – o qual apresenta em detalhes as cinco etapas do processo de gestão de riscos e os artefatos esperados para cada uma delas. Destaca-se que no período 2017-2022, diversos normativos foram publicados revogando normativos anteriores e atualizando o processo, suas instâncias e regras. Segundo o Assessor Especial de Controle Interno, isso se deveu, em parte, às constantes mudanças que ocorreram no Ministério desde 2016, com frequentes trocas de ministro, bem como em decorrência da divisão ocorrida no Ministério em 2018, além da decisão de tratar as temáticas de governança, integridade e riscos em políticas e instâncias apartadas.

Outro ponto fundamental para o processo de gestão de riscos do Ministério foi a disponibilização do Sistema AGIR, o qual foi desenvolvido pela própria AECI, com base na metodologia de gestão de riscos adotada. Por ter sido pensado e desenvolvido de forma a espelhar as cinco etapas previstas no *Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos*, além de facilitar o processo para as unidades, o Sistema AGIR se torna uma ferramenta essencial para o monitoramento dos Planos de Implementação de Controles.

4.2 As etapas do gerenciamento de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública

Com o intuito de facilitar o entendimento do processo de gerenciamento de riscos estabelecido para o MJSP, apresenta-se, a seguir, o fluxo definido de etapas do processo.

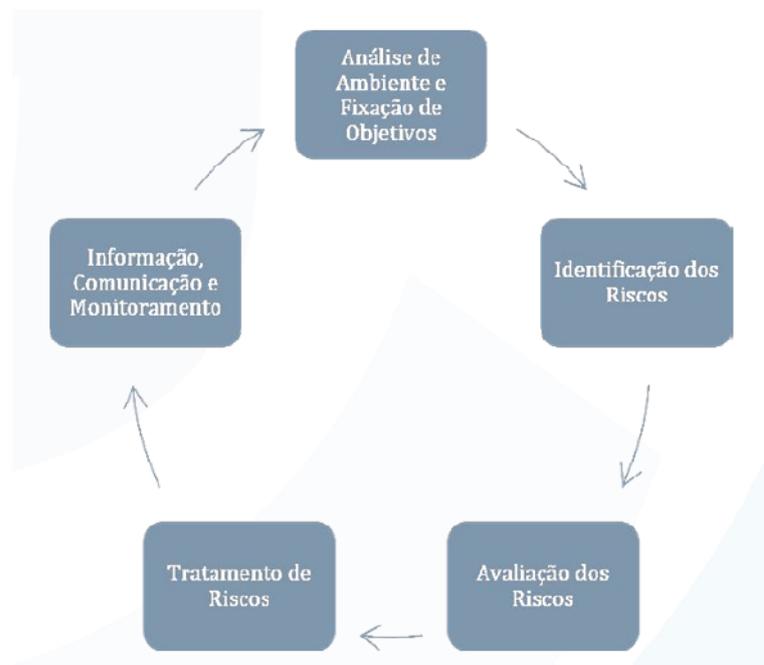


Figura 2: Etapas da metodologia de Gestão de Riscos do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Fonte: Brasil (2022 – Gestão de Riscos).

No Quadro 5, a seguir, tem-se uma breve descrição de cada uma das etapas apresentadas na Figura 2.

Número	Etapa	Objetivo
1	Análise de ambiente e fixação de objetivos.	Definir os objetivos dos processos de trabalho relacionados aos projetos estratégicos do ministério e identificar os fatores dos ambientes interno e externo que podem interferir na condição que a organização tem de atingir aqueles objetivos.
2	Identificação dos riscos.	Documentar as características de todos os eventos que estejam associados aos processos de trabalho definidos na etapa anterior, e que possam comprometer a capacidade do ministério em atingir os seus objetivos.
3	Avaliação dos riscos.	Mensurar a probabilidade de os eventos de risco ocorrerem, bem como seu impacto sobre os objetivos, determinando o nível de risco, que servirá de base para escolha das respostas aos riscos.
4	Tratamento dos riscos.	Identificar as alternativas mais adequadas para modificar o nível de risco e planejar o conjunto de medidas para tratá-los (os controles adequados).
5	Informação, comunicação e monitoramento.	Garantir a qualidade da informação e o acesso adequado para que aqueles que necessitam dessas informações possam cumprir suas responsabilidades.

Quadro 5 - Descrição das etapas da metodologia de gestão de riscos do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Fonte: Adaptado de Brasil (2020 – manual).

4.3 Sensibilização e capacitação: dando continuidade à fase de pré-institucionalização

O MJSP deu início ao processo de institucionalização definindo formalmente a política de gestão de riscos, estruturando as instâncias de apoio, supervisão e monitoramento, publicando o *Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos* e disponibilizando o sistema tecnológico a ser usado pelas Unidades no gerenciamento de riscos. Aparentemente esta é a fase mais fácil do processo, pois depende da decisão de um número relativamente pequeno de pessoas, e se materializa com a publicação dos normativos e demais documentos relacionados. O passo seguinte desse processo, no entanto, exige um esforço bem maior, pois demanda a realização de ações que têm por objetivo iniciar efetivamente a gestão de riscos no Ministério.

Conforme identificado no referencial teórico, neste primeiro momento, ainda existe bastante desconfiança e desconhecimento em relação à gestão de riscos – o que demanda a realização de um processo de sensibilização e de capacitação dos gestores e demais servidores que atuam nos processos de trabalho que terão seus riscos gerenciados. Os parágrafos a seguir apresentarão os resultados das análises dos processos de sensibilização e capacitação realizados pela AECI nas Unidades finalísticas da segurança pública.

O processo de sensibilização teve início a partir da decisão do CGRC de realizar um projeto piloto em cada Unidade do Ministério, a qual, nas palavras do Assessor Especial de Controle Interno, tinha o intuito de “facilitar a implementação da metodologia de gerenciamento de riscos, disseminar a cultura de gerenciamento de riscos nos processos de trabalho e capacitar os servidores protagonistas desta sistematização”.

Norteados por esses objetivos, a AECI realizou uma reunião com cada uma das Unidades, sempre com a presença do dirigente máximo e demais dirigentes da Unidade, em que eram apresentados os objetivos e a motivação da gestão de riscos, as instâncias de supervisão, o processo de gerenciamento de riscos do MJSP, seu alinhamento com o planejamento estratégico do ministério, entre outros. Ainda nesta reunião eram apresentados os objetivos e projetos estratégicos da Unidade, juntamente com os processos de trabalho relacionados, bem como a sugestão da AECI de quais processos poderiam ser selecionados para serem trabalhados no projeto piloto. Por fim, eram apresentados detalhes do projeto piloto a ser desenvolvido na Unidade.

Após cada reunião, o Assessor Especial de Controle Interno encaminhava um Ofício ao dirigente máximo da Unidade informando novamente sobre o processo de gestão de riscos e sobre a reunião realizada, bem como solicitando informações para a realização do projeto piloto, como a confirmação das datas de realização, dos processos a serem trabalhados, a indicação dos participantes do piloto, bem como do gestor do processo e da equipe responsável por sua execução. O referido Ofício finaliza com a informação de que os dois produtos do projeto piloto, o Relatório de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos e o Plano de Implementação de Controles, após aprovados internamente na Unidade, deveriam ser submetidos ao CGRC, coordenado pela AECI.

De acordo com o Plano de Curso, documento presente nos processos analisados, o projeto piloto realizado em cada Unidade tinha por objetivo geral a disseminação da cultura de gerenciamento de riscos e a capacitação dos servidores que seriam protagonistas na condução da prática de gestão de riscos no MJSP. Além desse objetivo geral, o curso tinha por objetivos específicos a apresentação dos elementos teóricos da metodologia de gerenciamento de riscos e a aplicação prática das cinco etapas previstas na metodologia de gerenciamento de riscos do Ministério.

Uma vez realizado o curso, a Unidade teria um prazo para produzir, aprovar internamente e submeter o Relatório de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos e o Plano de Implementação de Controles ao CGRC, via Sistema Agir. No que se refere ao Plano de Implementação de Controles, caso aprovado pelo CGRC, seria submetido ao CGE para validação e início de monitoramento. Caso não fosse aprovado, seria devolvido para a Unidade para os ajustes necessários e seguiria o mesmo fluxo novamente (aprovação interna na unidade e submissão ao CGRC).

Da análise do conteúdo dos documentos do processo verifica-se um padrão de procedimento de sensibilização e capacitação da AECI, que se inicia com a reunião de abertura, com a participação obrigatória da alta direção de cada Unidade, em que se procura sensibilizá-la quanto ao processo de gestão de riscos a ser implantado no Ministério, apresentando seus conceitos e seu fluxo e, sobretudo, ressaltando a importância da participação efetiva dos servidores no projeto piloto. Busca-se, com isso, angariar o apoio da alta gestão de cada Unidade, apoio este essencial para a continuidade do processo.

Em cada Unidade seria realizado um projeto piloto, cuja previsão inicial era de 12 encontros de meio período. O projeto piloto da primeira Unidade capacitada foi realizado no período de setembro a dezembro de 2019, e a previsão inicial da AECI era de que todas as cinco Unidades finalísticas da segurança pública fariam seus projetos piloto até maio de 2020, com

exceção da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (SEGEN), uma vez que somente foi criada em maio de 2020, e teve seu projeto piloto previsto para acontecer a partir de janeiro de 2021. O cronograma inicial, no entanto, somente foi cumprido em maio de 2021, devido a problemas decorrentes, sobretudo, de mudanças na alta direção de algumas Unidades, da pandemia do novo Coronavírus e do recesso de final de ano.

Chama a atenção no processo a atuação da AECI do MJSP, que em duas das seis Unidades analisadas, promoveu um novo processo de sensibilização da alta gestão em função de trocas de comando ocorridas. Em uma dessas situações, a AECI realizou novamente o projeto piloto, com a realização de novas oficinas. Verificou-se também sua atuação ativa na cobrança da aprovação dos artefatos elaborados pelas unidades (relatório de gestão de riscos e plano de implementação de controles), bem como na revisão e proposição de ajustes nesses documentos.

4.4 Monitoramento: iniciando a transição para a fase de semi-institucionalização

Realizadas as sensibilizações e capacitações por meio dos projetos piloto, ficou para as Unidades a tarefa de repetir as cinco etapas do processo de gestão de riscos do MJSP para cada um dos seus processos de trabalho considerados estratégicos (na oficina apenas um processo era selecionado para ser trabalhado), de modo a apresentar, ao final, os Planos de Implementação de Controles para esses processos.

Neste momento, a atuação da AECI mudou o foco da capacitação para o monitoramento, tanto da elaboração e aprovação dos Planos de Implementação dos Controles de cada Unidade, quanto de sua posterior execução. Inicia-se, assim, o processo de monitoramento da gestão de riscos no âmbito do MJSP, capitaneado, sobretudo, pela AECI do Ministério, conforme apresentado a seguir.

O marco inicial do monitoramento se deu com o encaminhamento de um Ofício da AECI a todas as unidades, em dezembro de 2020, informando o prazo final para inserção dos Planos de Implementação de Controles no sistema AGIR e reafirmando as competências das UGRCs de cada Unidade e dos Gestores dos Processos, além de solicitar das Unidades que encaminhassem a lista atualizada dos integrantes das UGRCs e dos gestores de cada processo, bem como de suas respectivas equipes.

A partir do encaminhamento do Ofício, a análise dos processos de monitoramento das seis Unidades revela um procedimento padrão de comunicação adotado pela AECI para todas as Unidades, caracterizado por ações de informação, cobrança e orientação quanto às ações necessárias à efetivação do processo. O Quadro 6, a seguir, resume o processo de monitoramento efetuado pela AECI a partir dos documentos encaminhados às Unidades.

Item	Data	Descrição
1	Dezembro de 2020.	Ofício informando a data limite de 31 de março de 2021 para a elaboração e inserção dos Planos de Implementação de Controles no Sistema Apoio à Gestão da Integridade e Riscos (AGIR).
2	Março de 2021.	Reforça o prazo final de 31 de março de 2021 para que os Planos de Implementação de Controles sejam inseridos no Sistema AGIR.
3	Abril de 2021.	Comunica a prorrogação do prazo para 30 de junho de 2021 devido à inoperância temporária do Sistema AGIR e ao novo prazo concedido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para apresentação do Relatório de Contas do Ministério.
4	Agosto de 2021.	Informa que os artefatos foram inseridos no Sistema AGIR e comunica a data limite de 27 de agosto de 2021 para que sejam aprovados pela Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos (UGRC).
5	Novembro de 2021.	Informa que os Planos foram analisados pelo Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos (CGRC) e solicita reunião para explicar os ajustes que precisam ser feitos para que o Plano seja aprovado e submetido para validação do Comitê de Governança Estratégica (CGE).
6	Março de 2022.	Orienta quanto aos passos seguintes a serem executados pela unidade após a aprovação dos Planos de Implementação de Controles por parte do CGE.
7	Maio de 2022.	Apresenta um panorama da situação da execução dos Planos de Implementação de Controles da Unidade e solicita empenho para que inicie a implementação dos controles em atraso, se possível até o dia 20 de junho, quando se encerra o primeiro ciclo de monitoramento.
8	Junho de 2022.	Apresenta novo panorama atualizado sobre a execução dos planos e pede que a Unidade avalie a necessidade de alteração de datas de implementação e faça os ajustes no Sistema AGIR, caso resolvam alterar, até a data de 20 de junho.
9	Julho de 2022.	Encaminha a versão final do Relatório do primeiro ciclo de monitoramento e pede que a Unidade proponha ajustes caso identifique a necessidade.

Quadro 6 - Histórico do processo de monitoramento efetuado pela Assessoria Especial de Controle Interno.

Fonte: Elaboração própria.

Além desses Ofícios, que foram encaminhados pela AECI de forma padronizada a todas as Unidades, os processos analisados também demonstram diversas outras interações entre a AECI e as Unidades para cobrança de informações, realização de reuniões, atualização de cadastramento no sistema, entre outros, além de uma grande quantidade de documentos trocados internamente nas unidades e relacionados ao processo.

Por fim, o último documento produzido e analisado, referente ao processo de monitoramento, é o Relatório de monitoramento do gerenciamento de riscos do MJSP – 1º Ciclo de Monitoramento, documento ainda não publicado no *site* do Ministério, e cujo acesso foi concedido após solicitação à AECI. O referido Relatório menciona que a partir de 2017, o MJSP adotou as medidas para implantação do seu processo de gerenciamento de riscos em atendimento ao disposto na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016). Apresenta os instrumentos, mecanismos e agentes institucionais que compõem o modelo de gerenciamento de riscos do Ministério, ressaltando que a gestão de riscos é integrada ao planejamento estratégico, inclusive, quanto aos seus ciclos (o ciclo da gestão de riscos acompanha o ciclo do planejamento estratégico). O documento ressalta o lançamento do Sistema AGIR, em novembro de 2019, considerando que “representa a consolidação do Modelo de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos da Gestão do MJSP”, bem como um breve histórico das oficinas de capacitação realizadas. Por fim, o Relatório apresenta, em números, os processos estratégicos cuja gestão de riscos é obrigatória (63), a quantidade de riscos mapeados (326) e a quantidade de controles a serem implementados (291), além de apresentar a situação atual da gestão de riscos em cada unidade (processos, riscos e controles associados).

Sobre os números apresentados anteriormente, é importante fazer alguns esclarecimentos, sobretudo, quanto à decisão de realizar a gestão de riscos apenas para os processos estratégicos do Ministério. Primeiramente, é importante destacar que o CGE define um conjunto de projetos que são considerados essenciais para o atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério e que, por esta razão, são monitorados de perto pelo CGE (BRASIL, [s. d.])¹. Cada um desses projetos possui um ou mais processos a eles relacionados, e são esses os processos considerados estratégicos e que têm seus riscos gerenciados. Atualmente são 63 processos considerados estratégicos e que foram integrados à gestão de riscos do MJSP. Para cada um desses processos foram identificados um, ou mais, evento(s) de risco que pode(m) comprometer seus objetivos, totalizando, atualmente, 326. Para cada risco foram definidas as

¹ Trata-se da carteira de Projetos Estratégicos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

respostas e, se necessário, definidos controles a serem implementados, sendo que atualmente está prevista a implementação de 291 controles.

Os documentos avaliados demonstram, para além do padrão procedimental adotado pela AECI na comunicação com as unidades do ministério, um papel não só de cobrança, necessário em um processo de monitoramento, mas sobretudo de orientação e de informação, especialmente por se tratar de uma nova estrutura em um processo de institucionalização no ministério. Tolbert e Zucker já ressaltaram a importância do esforço permanente durante o processo de monitoramento, de modo a manter a nova estrutura na pauta das discussões em cada unidade, além de permitir a coleta de evidências que demonstrem sua efetividade (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

4.5 O Comitê de Governança Estratégica

De acordo com a Portaria nº 02/2022, o Comitê de Governança Estratégica (CGE) é a instância máxima do Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, composto pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e seu Chefe de Gabinete, pelo Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno, pelo Secretário Executivo e Secretário Executivo Adjunto, pelo Subsecretário de Administração, pelo Subsecretário de Planejamento e Orçamento, pelo Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação, pelo Ouvidor Geral, e pela alta Administração dos órgãos específicos singulares e entidades vinculadas ao Ministério. É responsável, entre outras atribuições, por promover o alinhamento das ações relacionadas à gestão de riscos com as diretrizes estratégicas do Ministério, institucionalizar estruturas adequadas de gestão de riscos e controles internos, aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos de monitoramento e comunicação para a gestão de riscos e controles internos, definir ações para a disseminação da cultura de gestão de riscos e controles internos, aprovar as categorias de riscos a serem gerenciados, estabelecer limites de exposição a riscos e níveis de conformidade, estabelecer limites de tolerância a riscos, entre outros. Da leitura da Portaria e das atribuições do CGE verifica-se a importância da pauta da gestão de riscos, uma vez que das vinte e sete competências estabelecidas para o Comitê, quatorze se referem expressamente à gestão de riscos, sendo que nove delas são exclusivas para esta temática. As reuniões do CGE ocorrem ordinariamente uma vez por mês e as memórias das reuniões são disponibilizadas em transparência ativa no site do Ministério.

Um ponto que merece destaque é que entre as competências do Comitê de Governança Estratégica está a de aprovação e monitoramento da carteira de políticas e projetos estratégicos do Ministério, sendo que a implantação do processo de gestão de riscos foi incluída nesta lista seleta de projetos estratégicos, sob a responsabilidade da AECI. Desta forma, além das competências do CGE em relação à gestão de riscos, o próprio processo de implantação dessa gestão deve ser monitorado, da mesma forma que os demais projetos estratégicos das unidades finalísticas do MJSP, o que proporciona um peso maior à pauta da gestão de riscos nas reuniões do Comitê.

A leitura das memórias de reunião demonstra o cumprimento de várias das competências previstas para o Comitê de Governança Estratégica, bem como evidencia um papel de destaque da Assessoria Especial de Controle Interno, sendo a temática da gestão de riscos (sob responsabilidade da AECI) um item presente em vinte e seis das trinta e duas memórias de reunião analisadas. Sua leitura também evidencia o histórico das ações realizadas pela AECI para tirar do papel a política de gestão de riscos e controles internos, publicada em maio de 2017 por meio da Portaria nº 366/2017. O quadro 6 a seguir apresenta, de forma resumida, o histórico das discussões realizadas nas reuniões do CGE e relacionadas à gestão de riscos, no período compreendido entre janeiro de 2018 (início das discussões para a implementação da política) até julho de 2021 (data da última memória de reunião disponibilizada no *site* do Ministério).

Data da Reunião	Descrição dos Assuntos Tratados nas Reuniões do Comitê de Governança Estratégica do MJSP
Janeiro de 2018.	A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) apresenta as iniciativas que serão adotadas para instrumentalizar a política de gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).
Março de 2018.	A AECI apresenta a proposta do <i>Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos do MJSP</i> , bem como o modelo de gestão de riscos a ser adotado no Ministério.
Abril de 2018.	A AECI apresenta, para deliberação e aprovação, os itens estruturantes da gestão de riscos, como as escalas de classificação de probabilidade, impacto e nível dos riscos, bem como as respostas aos riscos, entre outros, cuja aprovação pelo Comitê resultou na Resolução CGE nº 02/2018 (BRASIL, 2018).
Maio de 2018.	A AECI submete, para deliberação e aprovação, a proposta do modelo de relacionamento das instâncias de supervisão de riscos, bem como os papéis de cada uma. Apresenta ainda o fluxo do gerenciamento de riscos e o Plano de Implementação de Controles, além dos indicadores que irão subsidiar a implementação. A aprovação dos itens resultou na Resolução CGE nº 03/2018 (BRASIL, 2018).
Junho de 2018.	A AECI submete, para deliberação e aprovação, a versão final do <i>Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos do MJSP</i> , bem como informa sobre o início do projeto piloto de implementação da metodologia na Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO). A aprovação do Manual foi formalizada por meio da Resolução CGE nº 04/2018 (BRASIL, 2018).
Agosto de 2018.	A AECI atualiza a situação do projeto piloto e sobre o desenvolvimento da solução tecnológica que apoiará a gestão de riscos no Ministério.
Agosto a novembro de 2018.	Em cada uma das reuniões ocorridas, a AECI atualiza a situação dos projetos piloto em desenvolvimento em cada uma das Unidades do Ministério.
Fevereiro de 2019.	<p>Na primeira reunião do CGE após a entrada do novo governo, a AECI apresenta um panorama de sua atuação, bem como informa sobre o atual estágio de desenvolvimento da solução tecnológica que apoiará a gestão de riscos no Ministério.</p> <p>Ressalta-se a fala do Ministro da Justiça sobre a importância da utilização do impacto orçamentário como critério para priorização dos novos processos de gerenciamento de riscos.</p>
Março a outubro de 2019.	<p>Inicia-se a segunda etapa dos projetos piloto, com oficinas em mais quatro Unidades do Ministério. Inicia-se também os testes da solução tecnológica, denominada Sistema Apoio à Gestão da Integridade e Riscos (AGIR) na Secretaria Nacional de Justiça e na Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON).</p> <p>Ressalta-se a fala do Secretário Executivo na reunião de maio, ressaltando a importância do sistema e como a gestão de riscos é fundamental em todos os processos.</p>
Novembro de 2019.	A AECI aborda o lançamento oficial do Sistema AGIR (lançado em evento que contou com a presença do Ministro da Justiça e dos Secretários Executivos do MJSP e da Controladoria-Geral da União – CGU) e apresenta os resultados do projeto piloto de gestão de riscos referente ao processo “Gerir o sistema de Gestão de Documentos e Arquivo” do Arquivo Nacional.
Janeiro de 2020 a janeiro de 2021.	Nas reuniões ocorridas nesse período as falas da AECI são voltadas basicamente para atualizar a situação do andamento dos projetos piloto nas Unidades do Ministério e sobre a gestão de riscos do Programa de Integridade.

(continua)

Data da Reunião	Descrição dos Assuntos Tratados nas Reuniões do Comitê de Governança Estratégica do MJSP
Abril a julho de 2021.	Neste período, a participação da AECI nas reuniões do CGE teve como foco a apresentação dos resultados do monitoramento realizado nas unidades por meio dos processos já inseridos no sistema AGIR

(conclusão)

Quadro 7 - Histórico das reuniões realizadas no Comitê de Governança Estratégica.**Fonte: Elaboração própria.**

A partir do histórico apresentado é possível perceber que o Comitê de Governança Estratégica do MJSP tem exercido suas competências conforme o processo tem se desenvolvido, pois por meio de suas Resoluções aprovou as diretrizes, metodologia e manual de gerenciamento de riscos, o método de priorização de processos para a gestão de riscos e controles, as categorias de riscos a serem gerenciados (operacionais, de imagem/reputação, legais, financeiros/orçamentários), estabeleceu os limites de exposição a riscos, aprovou o modelo da supervisão de riscos e controles internos (por meio do sistema AGIR) e atuou na aprovação dos Planos de Implementação de Controles de cada uma das Unidades do Ministério (conforme mencionado no quadro 6).

O histórico apresentado também permite verificar o esforço da Assessoria Especial de Controle Interno para criar as condições necessárias ao início da gestão de riscos no Ministério. São exemplos de sua atuação a elaboração e submissão, para deliberação e aprovação, do Manual de Gerenciamento de Riscos, dos itens estruturantes da gestão de riscos (categorias de riscos, escalas de classificação de probabilidade, impacto e nível do risco, as possíveis respostas de acordo com o nível de risco e o risco residual), do modelo de relacionamento das instâncias de gerenciamento de riscos, bem como a definição do fluxo de gerenciamento de riscos, do modelo de Plano de Implementação de Controles e dos indicadores que subsidiam sua implementação. A partir dessas ações a AECI preparou o terreno para o início efetivo da implementação da gestão de riscos no MJSP, a qual ocorreu a partir de junho de 2018, com o início do primeiro projeto piloto de implementação da metodologia, realizado na Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO). Um ponto a ser destacado é que no período compreendido entre janeiro de 2018 e novembro de 2019 a temática da gestão de riscos esteve presente na pauta de todas as vinte reuniões realizadas, o que denota a relevância que foi dada pelo Ministério à gestão de riscos.

Nos exercícios de 2020 e 2021 a temática da gestão de riscos continuou na pauta das reuniões do CGE, sendo discutida em oito das doze reuniões ocorridas. Neste período o foco das falas da AECI foi na realização dos projetos piloto em cada unidade e, em um segundo momento, na apresentação dos resultados do monitoramento dos processos selecionados e dos planos de implementação de controles de cada unidade. Nessas oportunidades eram apresentados os números de processos e de controles implementados de cada unidade, assim como os indicadores de progresso do processo.

A análise das memórias de reunião do CGE permite concluir que a instância máxima de governança do Ministério tem exercido efetivamente suas competências no tocante à gestão de riscos, bem como o papel fundamental da Assessoria Especial de Controle Interno na manutenção desta temática na pauta das reuniões, seja criando as condições para prosseguimento do processo, seja capacitando os servidores de cada uma das unidades, seja apresentando resultados do monitoramento efetuado. Por se tratar de uma instância de alto nível dentro do Ministério, a discussão recorrente da temática provoca nos gestores a necessidade de se manterem atualizados e de demonstrarem que suas unidades estão realizando os esforços necessários à sua implementação. Percebe-se, assim, um comprometimento da alta gestão do Ministério com a temática da gestão de riscos, reforçado, inclusive, pelas falas do Ministro e do Secretário Executivo sobre a relevância da gestão de riscos, conforme destacado no quadro 7.

4.6 Análise do ambiente interno

A análise do ambiente interno de controle será feita a partir da avaliação da presença, ou não, dos fatores do ambiente de controle, sendo apresentada de forma individualizada para cada um dos fatores listados no referencial teórico.

4.6.1 Filosofia de gestão de riscos

A filosofia de gestão de riscos se refere à forma como a administração gere a organização em relação a riscos, e é concretizada por meio de políticas, normas de conduta, indicadores de desempenho, entre outros. Nesse sentido sobressai a relevância da publicação da Portaria nº 366/2017, que instituiu a política de gestão de riscos e controles internos no MJSP, bem como as Resoluções CGE nº 02/2018 e nº 03/2018, as quais aprovaram, respectivamente, as diretrizes para gerenciamento de riscos e controles internos e o modelo de relacionamento e responsabilidades entre as instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do MJSP. Destaca-se também o Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos, o qual, além de definir detalhadamente a metodologia de gestão de riscos adotada no ministério, apresenta, no capítulo dedicado ao monitoramento, os indicadores de acompanhamento da gestão de riscos do ministério, utilizados pela AECI em seu processo de monitoramento. Esses indicadores, ao demonstrarem o cumprimento (ou não) dos Planos de Implementação de Controles de cada unidade do ministério, revelam o desempenho do processo de gestão de riscos ao longo do tempo. Os normativos citados, bem como o referido manual, formalizaram as diretrizes, objetivos, estruturas, responsabilidades, entre outros, e estabeleceram as bases a partir das quais a administração realiza a gestão de riscos na organização. Além disso, importante destacar, conforme já explicitado no item 4.4, o papel ativo desempenhado pelo Comitê de Governança Estratégica e pela AECI nesse processo, consubstanciados, sobretudo, nas reuniões mensais ordinárias, em que a pauta da gestão de riscos está sempre presente, demonstrando o tom do topo da organização quanto a essa temática.

4.6.2 Apetite a risco

O apetite a risco representa o quanto de risco que uma organização está disposta a aceitar para gerar valor por meio de suas operações. No ministério da Justiça e Segurança Pública o apetite a risco foi definido na Resolução CGE nº 02/2018, em seu Anexo 5, que trata das respostas ao risco. Conforme se verifica, a partir do nível de risco “médio” já é preciso implementar alguma ação de controle, de modo a reduzir o risco residual a um nível compatível com a tolerância a riscos.

4.6.3 Conselho de Administração

Segundo o modelo COSO, o Conselho de Administração é uma instância crítica do ambiente interno e capaz de influenciar os demais componentes, pois é responsável pelo direcionamento estratégico e pela orientação e supervisão da gestão. No MJSP pode-se dizer que o Comitê de Governança Estratégica desempenha o papel do Conselho de Administração e, como já analisado no item 4.4, tem exercido efetivamente suas competências relacionadas à gestão de riscos, contribuindo, assim, para um ambiente interno propício ao processo de institucionalização da gestão de riscos.

4.6.4 Integridade de valores éticos

Segundo o modelo do COSO, a integridade e o compromisso com valores éticos, sobretudo da alta administração, influenciam as preferências, julgamentos de valor e estilo gerencial, refletindo diretamente na cultura organizacional. Relacionado a este fator do ambiente de controle destaca-se a implantação do Programa de Integridade do MJSP, o qual estabeleceu um conjunto de ações direcionadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. De acordo com o Boletim do Programa de Integridade, edição de março de 2022, o referido programa “constitui-se num mecanismo de agregação de valor para o estabelecimento de uma cultura organizacional traduzida em políticas, práticas, processos e disseminação de valores éticos”. De acordo com o documento Plano de Integridade do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Programa de Integridade está estruturado em quatro eixos, sendo o primeiro deles o eixo de comprometimento e apoio da alta administração. Na prática esse eixo se concretiza a partir da necessidade de aprovação das medidas de integridade pelo CGE e da participação direta do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública em algumas ações de integridade, como as citadas a seguir:

- Campanha “Faça a coisa certa sempre” (Fev/2019): Teve por objetivo difundir os princípios éticos que devem estar presentes numa boa gestão pública. Nesta campanha

foram realizadas palestras, divulgação de vídeos institucionais, fixação de banners nas dependências do ministério e envio de e-mails institucionais;

- Campanha “Integridade, transparência e compromisso. Uma gestão por resultados” (Nov/2020): Nesta campanha o ministro gravou um vídeo que foi disponibilizado na intranet do ministério, por meio do qual os servidores são exortados a praticarem ações que sejam pautadas pela legalidade e pela moralidade;

Além das campanhas mencionadas acima, que tiveram a participação direta do ministro, citam-se também as seguintes campanhas que tiveram por foco ações de integridade e valores éticos:

- Campanha “Diretrizes de integridade do MJSP” (Fev/2019): Campanha que ocorreu conjuntamente com a campanha “Faça a coisa certa sempre”, e na qual foram apresentadas as dez diretrizes de integridade do ministério, com o objetivo de fortalecer os conceitos e a aplicação de ações de integridade no âmbito do ministério. Ressalta-se a diretriz de número 10, que destaca a ouvidoria como canal de comunicação e participação na gestão do ministério;
- Campanha de criação dos valores institucionais (Jun/2019): Campanha que teve por objetivo a criação dos valores do MJSP e que teve a participação tanto da alta administração, quanto de servidores, totalizando mais de 1.100 participações.

Além das campanhas relacionadas a ações de integridade e valores éticos, foram publicados normativos que também se relacionam à temática, dos quais destacam-se os seguintes, todos assinados pelo ministro:

- Portaria nº 1.516/2006: Aprova o código de ética dos agentes públicos do Ministério da Justiça;
- Portaria nº 430/2019: Disciplina os procedimentos a serem adotados para impedir o nepotismo no âmbito do ministério;
- Portaria nº 431/2019: Regulamenta a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor público no âmbito do MJSP;
- Portaria nº 513/2020: Dispõe sobre a implantação do programa de integridade pelas empresas contratadas pelo MJSP.

Por fim destaca-se a aprovação do Plano de Integridade do Ministério da Justiça e Segurança Pública, atualmente em sua quarta edição (julho 2022), o qual consolida as informações sobre todo o trabalho desenvolvido no Programa de Integridade do ministério, bem como apresenta a situação atualizada da implementação dos planos internos de integridade de cada uma das unidades do MJSP.

4.6.5 Estrutura organizacional e atribuição de alçada e responsabilidade

Este fator diz respeito à definição clara das áreas fundamentais de autoridade e responsabilidade na organização, bem como papéis e atores envolvidos. No Ministério da Justiça e Segurança Pública este fator se materializa na própria política de gestão de riscos e controles internos, a qual define claramente as instâncias e responsabilidades, bem como na Resolução CGE nº 03/2018, a qual apresenta o modelo de relacionamento e responsabilidades entre as instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos.

4.6.6 Compromisso com a competência e padrões de Recursos Humanos

Refere-se à estipulação dos níveis de competência necessários à realização de determinados trabalhos, bem como a tradução dessas competências em habilidades e conhecimento. Neste sentido o MJSP possui, em sua carteira de projetos estratégicos (2019-2023), o projeto de gestão por competências, o qual tem por objetivo realizar o mapeamento das competências organizacionais, gerenciais e técnicas do ministério, bem como inventariar as competências individuais dos servidores de modo a subsidiar os subsistemas de gestão de pessoas. De acordo com o Relatório de Gestão do exercício de 2021, dentro do referido projeto foi finalizado o mapeamento das competências (organizacionais, gerenciais, comportamentais, técnicas e individuais) e iniciada a construção das trilhas de aprendizagem. Ainda nesta temática o Relatório de Gestão destaca a publicação da Portaria SAA/SE/MJSP nº 46/2021, que regulamenta o Programa de incentivo educacional (Proeduc) e dispõe sobre critérios e procedimentos para a concessão de incentivos educacionais destinados ao custeio de cursos de

idioma, graduação e pós-graduação. Além dela foi publicada a Portaria nº 44/2021, que dispõe sobre o pagamento de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC). Especificamente quanto à pauta da gestão de riscos e controles internos, ressaltam-se as oficinas realizadas em todas as unidades do ministério (em algumas delas mais de uma vez), que tiveram por objetivo apresentar os conceitos da metodologia de gestão de riscos e trabalhar na prática com esses conceitos, utilizando para isso os próprios processos estratégicos de cada unidade.

Considerando o exposto sobre cada um dos fatores acima, é possível verificar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública vem desenvolvendo seu ambiente interno, sobretudo a partir da atuação do Comitê de Governança Estratégica e da criação do Programa de Integridade. A análise documental demonstrou a presença dos seis fatores que influenciam positivamente o ambiente interno, tornando-o propício ao desenvolvimento dos demais componentes do modelo COSO e favorecendo, assim, o processo de institucionalização da gestão de riscos no ministério.

4.7 Análise do conteúdo das entrevistas

Neste tópico serão apresentados os resultados das análises dos conteúdos das entrevistas realizadas, seguindo, para isso, a mesma sequência de perguntas e respostas aplicada durante as entrevistas. Considerando, no entanto, o papel diferenciado exercido pelo Comitê de Gestão de Riscos e Controles, sobretudo pela AECI, e as ações desenvolvidas pelas unidades finalísticas, a análise das respostas será apresentada de forma apartada (Análise das ações do CGRC e a análise das ações das unidades).

4.7.1 Sobre as ações desenvolvidas no processo de institucionalização da gestão de riscos

A primeira pergunta da entrevista tinha por objetivo entender quais foram as ações desenvolvidas nas unidades com o objetivo de facilitar, ou permitir, o início do processo de institucionalização da gestão de riscos.

Segundo os representantes do CGRC, à época da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, o conhecimento e a aplicação da gestão de riscos no ministério, de uma maneira geral, eram muito limitados, com apenas algumas iniciativas isoladas, mas sem uma estruturação, sem uma governança. Por esta razão ressaltaram a necessidade de sensibilização das autoridades e de regulamentação, por meio da instituição da política de gestão de riscos, da definição das instâncias, dos objetivos e da atribuição de responsabilidades. Chama atenção também a fala de um dos entrevistados, de que divergiram do proposto na referida Instrução Normativa, que dispunha que a gestão de riscos deveria ser utilizada em todos os processos do ministério.

[...] antes, lá na IN, você pode ver, falava assim, gestão de risco para tudo. E eu falava: Isso é impossível, isso! E não é isso que a gente precisa fazer! Eu preciso garantir que a missão institucional, aquilo que é essencial, a gente cumpra.

Segundo seu entendimento, isso tornaria muito mais difícil e complexo o processo e, por esta razão, definiram que a gestão de riscos seria obrigatória apenas para os processos estratégicos. Daí porque a necessidade de alinhamento da gestão de riscos ao planejamento estratégico do MJSP.

Um ponto que foi comum à todas as entrevistas dos representantes do CGRC foi a importância do alinhamento da gestão de riscos ao planejamento estratégico do ministério, inclusive com a inclusão do processo de implantação da gestão de riscos na carteira de projetos estratégicos do ministério. Para eles, esse alinhamento da gestão de riscos ao planejamento estratégico reforçou a importância da gestão de riscos para a alta gestão do ministério, ao mesmo tempo em que a manteve na pauta das reuniões mensais do CGE.

Mas mesmo assim, uma coisa fundamental para coisa ter continuidade foi a inclusão dela como um projeto estratégico, a implantação da gestão de risco, como projeto estratégico. Ou seja, isso era discutido todo mês na reunião do comitê de governança estratégica.

Em sua visão também consideraram relevante a decisão de focar a gestão de riscos nos processos estratégicos do MJSP, ao invés de tentar disseminá-la em todos os processos das unidades.

Ressaltam a importância da realização das oficinas em cada uma das unidades, de modo a capacitar os servidores na temática da gestão de riscos e dar condições para que realizassem a gestão em seus processos estratégicos. Além das oficinas foi citada a disponibilização de cursos EAD aos servidores do MJSP na temática da gestão de riscos.

Para os entrevistados que atuam nas unidades finalísticas o ponto em comum no processo de institucionalização foi a realização das oficinas de capacitação, citadas por todos eles. De certa forma, a relevância dada à capacitação dos servidores confirma a fala do representante do CGRC de que o grau de maturidade em gestão de riscos no início do processo era muito limitado.

[...] teve um facilitador que foi o próprio pessoal, nosso controle interno, e aconteceu um projeto piloto aqui. Então na época, foi instituído um grupo de trabalho onde houve a participação multidisciplinar, né? E inclusive a participação da alta gestão. [...] E na época foi feito esse mapeamento da (nome da Secretaria) inteira, de todas as atividades da (nome da Secretaria), né? que atua em 2 frentes aqui, que é a inteligência e operações. foi um trabalho, assim, eu diria bem árduo, assim, para fazer o levantamento, mapeamento. Até para eles mesmos tentarem inculcar a cultura da gestão de risco, né? os benefícios, né? Que ele, que ele traz. No caso da governança, né? Pro gestor, para o atingimento dos objetivos da instituição.

Nesta mesma linha, um dos entrevistados informou que uma de suas primeiras iniciativas ao assumir o cargo foi de solicitar aos gestores da unidade que fizessem um curso específico EAD sobre gestão de riscos, de modo que aprendessem os conceitos necessários para lidarem com a temática (isso aconteceu antes da realização da oficina na unidade). Além da criação da Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos em cada uma das unidades, conforme previsto pela política de gestão de riscos e controles internos do ministério, alguns entrevistados citaram a estruturação de outras instâncias para lidar com a temática, como a criação de um comitê de alto nível para lidar com os riscos mais sensíveis da unidade, assim como, em outra unidade, de uma área específica para lidar com a gestão de riscos. Alguns entrevistados citaram também a utilização do sistema AGIR como ferramenta para a gestão de riscos (o sistema AGIR, na verdade, é a ferramenta padrão da gestão de riscos no MJSP, de uso obrigatório por todas as unidades).

Das respostas apresentadas à primeira questão destacam-se como pontos mais relevantes, além da regulamentação já comentada:

- O alinhamento da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico do ministério, inclusive com o estabelecimento do processo de implantação da gestão de riscos como integrante da carteira de projetos estratégicos do ministério. Isso fez com que a pauta da gestão de riscos se tornasse uma prioridade para a alta gestão do ministério. Além disso abriu espaço para que a gestão de riscos estivesse sempre presente nas pautas das reuniões do CGE, em um processo constante de sensibilização da alta gestão e sendo objeto de constante discussão; e
- A realização das oficinas de capacitação, tão necessárias aos servidores das unidades, considerando o baixo grau de maturidade em que se encontravam no início do processo. Neste sentido sobressai a fala de um dos representantes do CGRC, de que nas oficinas fizeram questão de não serem tão rigorosos. Sinalizavam erros, mas eram tolerantes, pois sabiam que se tratava de um processo de amadurecimento. Citou, inclusive, que recentemente foi procurado por representantes de algumas unidades, que solicitaram uma revisão do Plano de Implementação de Controles, de forma a refiná-lo e fazer alguns ajustes, o que demonstra um amadurecimento sobre a temática.

4.7.2 Quanto aos desafios ao processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP

A pergunta tinha por objetivo entender, na visão dos gestores responsáveis pela gestão de riscos, tanto dos representantes do CGRC, quanto das unidades, quais foram os maiores desafios ao processo de institucionalização da gestão de riscos, bem como as ações que desenvolveram para contornar esses desafios.

Para os representantes do CGRC o processo de sensibilização da alta administração, com a realização de inúmeras reuniões para explicação do processo, da sua importância para a segurança do próprio gestor em seu processo de tomada de decisão, foi um grande desafio, sobretudo pela rotatividade desses gestores. Importante ressaltar que a rotatividade dos gestores máximos acarreta alterações de outros cargos do alto escalão na estrutura do ministério, no caso da troca do ministro, ou da unidade, no caso da troca de seu gestor máximo, provocando, eventualmente, a necessidade de novas capacitações. Para superar esse desafio o entrevistado mencionou que a cada troca de dirigente máximo era realizada uma nova reunião de sensibilização. Outro grande desafio mencionado é o de manter a gestão de riscos na pauta dos assuntos prioritários.

[...] o principal desafio nosso é a, é a, digamos assim, é a institucionalização permanente dessa temática junto com os gestores, né? Se você não pauta determinado tipo de questão em determinado tipo de ações, isso culturalmente, tende a, digamos assim, se esvaziar, então essa é uma pauta constante. E também de conscientização de que isso é importante pra eles, não é importante para órgãos de controle, não é?

Por esta razão é que afirmou que o processo foi desenhado para acontecer alinhado ao planejamento estratégico, à cadeia de valor do ministério e também por meio de revisões sistemáticas, como parte de uma rotina previamente programada, além de estar na pauta das reuniões mensais do CGE.

Para outro representante do CGRC, o desafio que se apresenta atualmente é o de expandir o conhecimento e uso da gestão de riscos para o público dos níveis tático e operacional, pois os servidores que ocupam cargos nesses níveis (coordenadores e chefes de divisão) normalmente permanecem mesmo com as trocas da alta administração.

[...] eu acho que assim desafio mesmo é a gente começar a fazer com que isso esteja no nível tático para baixo, entendeu? Essas pessoas é que têm que incorporar essa história. E aí, como? Como o público, ele é, é muito difuso, tem nível de compreensão distinto, né? mesmo a gente tendo lá um representante, uma pessoa que trata desse assunto, são eles que vão manter a coisa funcionando. [...] Mas volto a dizer para você, para mim ainda tem um processo de persistência, de ampliação da cultura organizacional dos níveis operacional e tático sabe? Essa liderança, que normalmente fica independente da mudança que ocorra? Liderança no nível mais estratégico, né? Então assim, coordenador, normalmente está ali e é o mesmo cara, chefe de divisão é o mesmo cara.

Por esta razão entende que, na medida em que esses servidores absorvem e aplicam esse conhecimento, fica mais difícil de mudar. Ou seja, ocorreria um fortalecimento da institucionalização da gestão de riscos no ministério.

Uma terceira entrevistada, também vinculada ao CGRC, entende que o desafio é fazer com que as pessoas que realizam as capacitações e trabalham com a gestão de riscos realmente entendam o processo e saibam para que serve. pois, em sua visão, eles cumprem as etapas previstas na metodologia, preenchem e submetem os formulários, porém não tem uma noção exata de para que serve tudo aquilo. Outro ponto que apresenta como desafio diz respeito ao receio que a gestão de riscos traz às pessoas.

[...]E aí a parte de risco, eu acho que foi pior ainda, sabe? Porque a parte de risco, apesar da gente ter, eu acho que tem um ponto positivo que a assessoria de controle interno ela, esse acesso, essa facilidade, mas ao mesmo tempo, ela gera muito medo, né? Muito receio nas pessoas. Então eu brinco que assim, para mim, gerenciamento de risco é como se você estivesse fazendo terapia. E aí todo mundo está fazendo terapia coletiva, todo mundo vai ter que se mostrar e no final a gente vai ter que resolver as questões que foram apresentadas, então, o risco ele expõe muito. Ele expõe demais!

Nas respostas dos representantes das unidades finalísticas dois desafios apareceram de maneira mais frequente, sendo o primeiro deles o desafio de lidar com a rotatividade dos servidores que atuam com a gestão de riscos.

Creio eu, que é o maior desafio no fim das contas acaba sendo conscientizar o dirigente, principalmente o novo dirigente, né? Quando ele chega, da indispensabilidade deste tipo de controle. [...] Se há uma mudança do dirigente, possivelmente vai haver uma mudança também nessa área que controla, no NGE. Isso que a gente está vendo aqui, e isso tem acontecido com certa frequência. Essa alteração de dirigentes acaba ocasionando isso também, a mudança de quem exerce controle.

E o segundo desafio seria o de conscientização sobre a importância de se fazer a gestão de riscos, de fazer as pessoas entenderem que não se trata apenas de mais um processo burocrático, de mais preenchimento de formulários. Reforça esse último ponto a fala de dois entrevistados que enxergam situações em que os documentos relacionados à gestão de riscos são preenchidos sem um olhar crítico, mais para cumprir uma obrigação.

Então, a maioria dos gerentes, ele na fase de planejamento, ele faz aquele planejamento, mapeamento de risco, mais com uma formalidade ainda, do que como algo que vai auxiliá-lo durante a implementação, e aí algo que a gente não está fazendo, o que vai começar a fazer é a gestão do risco dentro do projeto, porque ele mapeia o risco, mas durante a execução praticamente ele não acompanha aqueles riscos para tentar fazer um tratamento, mitigar.

Quanto à questão da rotatividade, as respostas demonstraram que afeta tanto as unidades cuja força de trabalho é composta em boa parte por servidores mobilizados, provenientes dos Estados e que atuam por tempo determinado, quanto as unidades que possuem carreiras estruturadas. Isso porque quando ocorrem trocas das autoridades máximas, seja do ministério (ministro), seja das unidades (Secretários ou Diretores-Gerais), normalmente ocorre um efeito dominó, em que muitas lideranças são substituídas. Um dos entrevistados, falando sobre o impacto das mudanças, mencionou que no período entre os anos de 2017 e 2020 houve quatro trocas de ministro e, por conseguinte, da maioria dos secretários e dirigentes máximos das unidades. Isso sem falar das trocas de dirigentes máximos que ocorreram sem que houvesse a troca de ministro. A solução para esse problema tem sido a realização de outras reuniões de sensibilização com os novos dirigentes que chegam, conforme já mencionado pelos representantes do CGRC, bem como, na medida do possível, da realização de novas capacitações nas unidades. A disponibilização de cursos EAD sobre a temática da gestão de

riscos, como tem sido feito pelo ministério, também é um caminho que pode ajudar os novos servidores que chegam para atuar diretamente com a gestão de riscos.

No que se refere à necessidade de conscientização sobre a importância da gestão de riscos, entende-se que faz parte do processo de institucionalização e de suas etapas, conforme detalhado no referencial teórico. Espera-se que no início do processo exista muita desconfiança devido ao desconhecimento da gestão de riscos, o que é, para que serve, dúvidas quanto à sua real necessidade para a organização e quanto à sua capacidade de produzir os resultados prometidos. O caminho para vencer o desconhecimento e a desconfiança passa exatamente pela sensibilização e pela capacitação. Outro fator que ajuda nesse processo é a produção de resultados positivos, os quais servem para convencer os servidores sobre a capacidade da ferramenta de agregar valor à organização. Espera-se, com a continuidade do processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP, que os resultados comecem a aparecer de forma mais consistente, ajudando, assim, no convencimento sobre a importância de se realizar a gestão de riscos.

4.7.3 Sobre as estruturas criadas em atendimento à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016

O intuito da pergunta é entender como as unidades se estruturaram para realizar a gestão de riscos, em termos de criação de estruturas internas, designação de pessoal, utilização de sistemas tecnológicos, entre outros.

Primeiramente é preciso destacar que a própria política de gestão de riscos do MJSP já define quais são as instâncias responsáveis pela gestão de riscos (CGRC, UGRC e Gestor de Processos), as quais foram instituídas em todas as unidades do ministério. Outro destaque se refere ao Sistema AGIR, desenvolvido pela AECI e utilizado, obrigatoriamente, por todas as unidades do ministério, bem como pela própria AECI em seu processo de monitoramento. Verifica-se, portanto, uma padronização de estruturas, que facilita todo o desenvolvimento do processo, desde a etapa inicial de sensibilização, até a etapa atual de monitoramento, passando pelas capacitações e pelo processo de identificação e avaliação de riscos, bem como pela definição das respostas aos riscos.

Além dessas estruturas padronizadas definidas na política de gestão de riscos e controles internos, algumas estruturas específicas foram criadas para lidar com a pauta da gestão de

riscos. Na resposta a essa questão o entrevistado representante da AECI destaca a evolução da sua estrutura, que passou da figura individual do Assessor Especial de Controle Interno, para a estrutura da Assessoria Especial de Controle Interno, composta por duas Coordenações-Gerais, sendo uma delas responsável pelas temáticas de integridade e gestão de riscos (Coordenação-Geral de Integridade e Riscos). Já nas unidades finalísticas as respostas dos entrevistados permitem concluir que cada unidade lidou de forma diferenciada. Em algumas delas houve a indicação de pontos focais para lidarem com a temática em suas respectivas áreas, em outras já existia, ou foram criadas formalmente, outras estruturas, como coordenações, comitês ou comissões. Segundo um dos entrevistados, em sua unidade foi criado um Comitê de alto nível que se reúne em situações específicas, sempre que um risco mapeado ameaça se materializar ou se materializa. Nestas situações o Comitê se reúne para avaliar a situação e tomar as decisões mais adequadas.

Pelo exposto verifica-se que o esforço de regulamentação da gestão de riscos, já mencionado no item 4.6.1 pelo representante do CGRC, resultou na padronização das instâncias e suas responsabilidades, facilitando o processo de implantação e, sobretudo, o de monitoramento, executado pela AECI. A obrigatoriedade de utilização do sistema AGIR também é um ponto de destaque, pois facilita o processo de capacitação e de monitoramento, pois todas as informações sobre a gestão de riscos de cada unidade, desde a fase inicial, de análise do ambiente, até a fase de monitoramento, estão inseridas em uma plataforma única, de fácil acesso para todos os usuários cadastrados. O fato de algumas unidades estarem designando pessoas como pontos focais e criando/utilizando estruturas adicionais para lidarem com a temática indica uma tentativa de melhor adequação do modelo proposto às suas necessidades. Ressalta-se que as unidades finalísticas da segurança pública no MJSP são bastante díspares em termos de tamanho, desenho organizacional, número de servidores, e mesmo de número de processos estratégicos inseridos no processo de gestão de riscos, daí resultando essa necessidade de adequação.

4.7.4 Sobre a adequabilidade dos recursos destinados à gestão de riscos

A pergunta tinha por objetivo entender se, na visão dos entrevistados, os recursos disponibilizados para realizar a gestão de riscos em sua unidade, tais como pessoal, capacitações, sistemas, eram adequados, ou se havia alguma necessidade não atendida.

Na resposta a esta pergunta praticamente todos os entrevistados concordam que os recursos disponíveis são adequados, tanto em termos de pessoal, quanto de sistema e capacitações, com exceção de um dos entrevistados, que afirmou expressamente que em termos de pessoal considera inadequados, pois, em sua visão, seriam necessários pelo menos três pessoas cuidando exclusivamente dessa temática, de modo a dar o suporte necessário aos diretores e gestores de processo na unidade.

Eu acho que são, eu acho que tem capacitação disponível, tem sistema. Eu acho que o nosso desafio é o que a gente conversou, né? Mais a disseminação da cultura, né? Mas eu acho que em termos de recursos, sistemas, eu acho que Está adequado, né?

No momento, acredito que sim, Sidney, o que poderia haver por essa mudança razoavelmente constante de colegas, né, que trabalham na área, é uma renovação de um curso do próprio MJ. Como o que foi dado, apesar de ter sido só oficinas, não é? [...] talvez com essa renovação dos processos, uma revisão dos processos, talvez um curso novo para atualização dos colegas da área, não é? Enfim, creio que recursos de informática, no momento são suficientes.

No que se refere às capacitações, foram mencionadas tanto as realizadas por meio das oficinas de capacitação da AECCI, quanto o acesso a cursos disponibilizados tanto pelo MJSP, quanto pela ENAP. O apoio da alta gestão também foi mencionado por dois entrevistados, sobretudo no que se refere à possibilidade de realização de cursos, inclusive de pós-graduação.

A capacitação, que já tem disponível hoje tanto no Ministério da justiça, que disponibiliza trilhas de conhecimento, tanto para gestão de risco, quanto para controles internos, quanto os diversos cursos que a ENAP oferece na temática, elas para início, eu acho que elas são perfeitamente, atendem muito bem o pontapé, né? [...] Nós temos o apoio da alta direção neste aspecto? Sim, porque ele está nos obrigando (o Diretor-Geral), inclusive para que a gente faça essas capacitações em nível de polícia e que busque também capacitações, tanto em nível de mestrado, quanto em nível de doutorado, e até em outros países. Ele falou: olha, se vocês tiverem conhecimento de melhores práticas de controle interno, de gestão, de riscos em outros países, podem nos demandar que nós vamos buscar essas capacitações.

Quanto ao sistema utilizado, dois entrevistados ressaltaram uma eventual necessidade de realização de aprimoramentos, sobretudo a partir do amadurecimento do processo de gestão

de riscos no ministério e de uma eventual expansão dos processos que são monitorados (para além dos processos estratégicos).

Do exposto conclui-se que os recursos atualmente disponibilizados para a gestão de riscos no MJSP são adequados, com a ressalva de que a partir da continuidade do processo de institucionalização, com uma eventual expansão dos processos geridos, seja necessário realizar aprimoramentos no sistema AGIR, bem como novas rodadas de capacitação, de modo a ampliar o número de servidores capazes de atuar no processo.

4.7.5 Sobre o apoio da alta Administração

O apoio da alta administração é um fator fundamental para garantir a continuidade do processo de institucionalização da gestão de riscos. Neste sentido, a pergunta tinha por objetivo entender, na visão dos entrevistados, se a alta gestão tem apoiado o processo e garantido as condições necessárias à sua continuidade.

Como resposta a essa questão todos os entrevistados concordaram que a alta gestão tem apoiado o processo, sendo que alguns entrevistados ressaltaram o papel ativo de seus gestores máximos, seja participando das oficinas, seja participando de discussões sobre o processo de mapeamento, ou mesmo demandando e cobrando a atuação daqueles que estão diretamente envolvidos com a temática.

Tem, tanto em nível da (Nome da Secretaria), nosso secretário, quanto aqui na diretoria, (Nome do Diretor), né? Eles têm participado, se envolvem, essa fase que a gente fez no ano passado, do mapeamento, eles participaram ativamente, né?

Eu posso dizer sim, eu estou aqui desde a criação da (Nome da Secretaria) em maio de 20, vim para cá na criação da (Nome da Secretaria) para ajudar a estruturar e eu posso dizer, nós tivemos uma mudança de gestão, né? E ambos os gestores eram muito atuantes nessa questão da gestão de risco. Eles, eles estão envolvidos, e o que colabora para eles estarem envolvidos é o sistema de governança do MJ, porque como a Assessoria Especial de Controle Interno, ela tem cadeira e pauta em todas as reuniões do CGE, né? que é o Comitê de Gestão Estratégica, né? Então, assim, ela desce tipo, a secretária, lá ela identifica que tem, o (Nome do AECI) fala lá na reunião, ela fala, olha a (Nome da Secretaria) está aqui com um controle aqui atrasado, e aí isso desse, né?

Um ponto bastante ressaltado para demonstrar o apoio da alta gestão ao processo foi a participação dos gestores máximos nas reuniões do Comitê de Governança Estratégica e o fato de a gestão de riscos ser objeto de todas as pautas do CGE. Dois entrevistados, no entanto, em

que pese concordarem que a pauta permanente da gestão de risco nas reuniões do CGE demonstra o apoio da alta gestão do ministério à temática, têm a percepção de que falta uma maior apropriação do conhecimento sobre a gestão de riscos por parte desses gestores, bem como de que eles não têm a real dimensão de sua importância.

A partir das respostas dos entrevistados verifica-se a percepção generalizada de que existe apoio da alta administração ao processo de institucionalização da gestão de riscos, apoio este fundamental à continuidade do processo. Quanto à percepção sobre a falta de apropriação do conhecimento e sobre a real importância da ferramenta, são naturais dessa transição da fase de habitualização para a fase de objetificação, em que ainda existe um certo desconhecimento sobre o processo e sobre a sua relevância. Contribui para esse cenário a alta rotatividade da alta administração do ministério, que em um curto período de tempo, entre janeiro de 2017 e março de 2021 teve sete ministros da Justiça (o atual tomou posse em março de 2021), provocando, com isso, recorrentes trocas das autoridades máximas e de gestores de alto nível nas diversas unidades. Essas constantes trocas naturalmente interrompem e provocam atrasos no processo de institucionalização, pois demandam novas sensibilizações e, eventualmente, novas capacitações.

4.7.6 Quanto à existência de grupos de apoio ou de resistência ao processo de institucionalização

De acordo com o referencial teórico analisado, a existência de grupos de apoio ou de resistência ao processo de institucionalização podem facilitar ou prejudicar o seu desenvolvimento. Neste sentido, o objetivo da pergunta era de verificar a percepção dos entrevistados quanto à existência ou não desses grupos.

No que se refere a grupos de apoio apenas dois entrevistados mencionaram sua existência, sendo que o representante do CGRC citou como grupo de apoio a própria alta gestão do ministério que, em sua visão, tem dado todo o suporte necessário ao processo, aprovando sua regulamentação, criando as instâncias previstas e mantendo a temática da gestão de riscos continuamente na pauta das reuniões mensais. Cita ainda os órgãos de controle, tanto interno, a CGU, quanto externo, o TCU, como órgãos que apoiam o processo, seja por meio de suas auditorias, em que avaliam riscos e controles estabelecidos pelas unidades do ministério, buscando com isso aprimorar os processos auditados, seja por meio da disponibilização de

manuais ou de cursos afetos à gestão de riscos. Um segundo entrevistado, representante de uma das unidades, citou a própria AECI como apoiadora e facilitadora desse processo de institucionalização da gestão de riscos no ministério.

Quanto à existência ou não de grupos ou pessoas que possam oferecer resistência ao processo, com exceção de um único representante de unidade entrevistado, que negou a existência, todos os demais entrevistados reconheceram a existência de resistência ao processo. Essa resistência, na visão deles, viria dos próprios servidores encarregados de atuar na gestão de riscos, e estaria relacionada à falta de conhecimento da ferramenta e de sua capacidade de ajudar no atingimento dos objetivos da organização. Para esses servidores a gestão de riscos seria mais um processo burocrático, de preenchimento de formulários e de desvio de foco das inúmeras atividades que já realizam. Para os entrevistados, no entanto, essa resistência inicial foi vencida, aos poucos, por meio dos processos de sensibilização e de capacitação, além da própria produção dos primeiros resultados positivos provenientes da aplicação da gestão de riscos, conforme mencionado por quatro dos entrevistados. Um deles citou o exemplo de uma diretora, inicialmente resistente à gestão de riscos, que depois de perceber que determinado evento de risco poderia ter sido evitado caso tivessem estabelecido um controle adequado, se sensibilizou quanto à importância da ferramenta.

É Sidney, eu acho, eu penso assim, que sim, sempre. Eu estaria mentindo se eu falasse que não há resistência, né? [...] Então, a primeira percepção natural do corpo de servidores e até, porque não dizer dos diretores, é de que estamos criando mais uma burocracia, mais um, uns formulários para serem preenchidos e tal e etc. [...] Aí a gente teve oportunidade aqui com, sei lá, 2 ou 3 pessoas, inclusive uma diretora que quando ela percebeu e entendeu com mais densidade o processo, inclusive a gente fala, olha, tal coisa que aconteceu aí poderia ter sido evitada. Com isso, isso, isso, aí a pessoa vislumbra: Poxa é mesmo, né? E aí a gente começa a trazer a pessoa pro nosso lado, então, creio que o desafio é de quem está implantando qualquer coisa nova, não só uma política de gestão de risco, o desafio é o convencimento, né? A melhor forma de você vender alguma coisa para alguém é mostrando aquela utilidade, né? Então é isso, faz parte, né?

Outro entrevistado relatou a resistência inicial dos diretores quanto à possibilidade de inserção de dados sensíveis no sistema AGIR. Disse que após a realização de reuniões para explicar e demonstrar que essa possibilidade não existia, que qualquer informação mais sensível geraria alertas no sistema, houve uma aceitação por parte dos diretores. Acrescentou que vencidas as resistências iniciais os novos diretores que chegam normalmente procuram dar suas contribuições ao processo, avaliando os controles e eventualmente propondo melhorias.

Conforme já analisado anteriormente neste trabalho, o Comitê de Governança Estratégica possui diversas competências relacionadas à gestão de riscos e tem atuado no sentido de exercê-las, contribuindo, assim, com o processo de institucionalização da gestão de riscos no ministério. Neste sentido, pode-se considerar o CGE como um grupo de apoio ao processo.

Quanto à resistência inicial oferecida por servidores e alguns gestores de mais alto nível, naturalmente se deve ao desconhecimento da ferramenta e de seu valor e, por consequência, de uma percepção equivocada de que resulta em mais trabalho, sem nenhum, ou pouco, resultado positivo para a organização. Conforme os próprios entrevistados responderam, esta resistência tem sido minimizada por meio de processos de sensibilização e de capacitação, ou mesmo a partir da percepção de que riscos que se materializaram e prejudicaram o atingimento de objetivos poderiam ter sido evitados caso estivessem executando a gestão desses riscos. Conforme apresentado no referencial teórico analisado, espera-se, com o desenvolvimento do processo de institucionalização, que mais resultados positivos da gestão de riscos comecem a aparecer e sirvam para reduzir ainda mais as eventuais resistências que porventura apareçam.

4.7.7 Sobre a situação atual da gestão de riscos nas unidades

A pergunta tem por objetivo analisar a situação atual da gestão de riscos em cada uma das unidades finalísticas da segurança pública no MJSP, basicamente em termos de ações que têm sido executadas para dar continuidade ao processo.

Em suas respostas os representantes do CGRC basicamente relembrou o processo realizado, desde a aprovação, pelo CGE, dos projetos estratégicos que obrigatoriamente fariam parte da gestão de riscos. A partir desta definição as unidades desenvolveram seus Planos de Implementação de Controles, os quais foram submetidos ao Comitê de Gestão de Riscos e Controles para análise. Estes planos foram avaliados pelo CGRC e, uma vez aprovados, foram submetidos para aprovação pelo CGE. Afirmaram que atualmente todos os planos foram aprovados pelo CGE e inseridos no sistema AGIR, de tal forma que existem cadastrados e em monitoramento no sistema sessenta e três processos estratégicos. Informaram que qualquer pedido de ajuste dos planos (exclusão ou inclusão de controles) passa pelo mesmo processo de aprovação. Ressaltaram, inclusive, que recentemente três unidades solicitaram ajustes nos planos, o que demonstraria um amadurecimento do processo, pois estas solicitações partiram

das próprias unidades que, por iniciativa própria, verificaram possibilidades de aprimoramento de seus planos. Sobre o processo de monitoramento afirmaram que mensalmente encaminham ofício às unidades cobrando a atualização dos planos no sistema AGIR e geram um relatório que é apresentado nas reuniões do CGE.

Os entrevistados representantes das unidades finalísticas fizeram questão de ressaltar que possuem seus processos estratégicos já mapeados e em processo de monitoramento no sistema AGIR. Em cinco das seis unidades finalísticas os representantes afirmaram realizar reuniões de ponto de controle para avaliar a situação do seu processo interno de gestão de riscos. Em sua maioria essas reuniões ocorreriam mensalmente em três das unidades, em uma unidade não existe rotina pré-estabelecida, sendo que a reunião ocorre sempre que o coordenador enxergar a necessidade, e em uma última as reuniões ocorrem quadrimestralmente. Neste último caso o entrevistado fez questão de ressaltar que com a chegada dos novos servidores concursados pretende alterar a rotina para que as reuniões ocorram mensalmente. Também informou sobre a criação de um comitê de alto nível que se reúne extraordinariamente, sempre que um risco mapeado ameaça se materializar ou se materializa. Nestas reuniões a alta gestão da unidade avalia a situação e toma as decisões necessárias.

Os representantes de duas unidades informaram também do desejo de ampliar a gestão de riscos para outros processos da unidade, sendo que em uma delas já foram desenvolvidos artefatos sobre gerenciamento de riscos, os quais devem ser preenchidos para todos os projetos que se iniciam. Sobre este último caso, o entrevistado afirmou que no início os servidores preenchiam o artefato por ser obrigatório, mas que não o utilizavam durante a execução do projeto. Apenas recentemente, após se depararem com problemas justamente por não terem mapeado, ou terem mapeado insuficientemente os riscos, é que entenderam a importância de mapearem adequadamente os riscos no início do projeto.

Eles tinham essa percepção muito de burocracia, então eles preenchiam ali por uma formalidade e às vezes até Reclamavam né? Viam a nossa área até como opositora, não é? Por estar exigindo esse preenchimento, mas com esse processo de amadurecimento, à medida em que os projetos vão sendo implementados, que eles vão vendo as dificuldades na implementação, em função justamente de não ter dado uma atenção maior. Então eles começam a perceber justamente a importância, que é essa fase que a gente está. Então a gente está passando por uma nova etapa de treinamento e de atualização da metodologia, que é justamente para fazer uma revisão desses projetos. E hoje eles começam a perceber alguns problemas que eles estão tendo, e justamente vinculado lá à pouca à atenção que ele deu na etapa de planejamento, quando do preenchimento desses artefatos, né?

Pelas respostas apresentadas é possível verificar que a gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública se situa atualmente em um novo estágio, em que os controles

previstos já estão concluídos e em funcionamento, ou estão em desenvolvimento. As próprias unidades começam a ter um olhar crítico sobre seus Planos de Implementação de Controles e vislumbram e propõem ajustes para o aprimoramento desses planos. Aos poucos os servidores que atuam diretamente com a gestão de riscos começam a enxergar a importância de utilizá-la corretamente desde o início dos projetos, de modo a evitar problemas futuros.

4.7.8 Sobre o papel desempenhado pelo CGRC e pelas UGRC

A pergunta tinha por objetivo entender o papel desempenhado tanto pelo Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos, quanto pelas Unidades de Gestão de Riscos e Controles Internos em cada uma das unidades verificadas.

Das respostas dos representantes do CGRC é possível verificar que o comitê teve um papel mais ativo no início do processo, desde sua regulamentação até a análise e aprovação dos Planos de Implementação de Controles. Na fase atual, de monitoramento, o processo é desenvolvido pela Assessoria Especial de Controle Interno, a partir das cobranças mensais de execução dos referidos planos e das apresentações realizadas nas reuniões do CGE. Considerando as eventuais necessidades de ajuste nos planos é possível verificar a atuação do CGRC, uma vez que esses ajustes seguem o mesmo fluxo de proposição dos planos originais. Também se vislumbra sua atuação em eventuais situações de revisão do processo de gestão de riscos no âmbito do ministério.

Segundo as respostas dadas pelos representantes das unidades finalísticas, as unidades responsáveis pelo dia a dia da gestão de riscos têm tido, em geral, um papel bastante ativo de orientação, facilitação, apoio e cobrança. Segundo um dos entrevistados, após mudanças de servidores, com substituição dos pontos focais, fazem todo um trabalho de esclarecimento sobre a situação atual da gestão de riscos, apresentam os relatórios elaborados, como se dá o monitoramento. Outro entrevistado afirmou que atua como facilitador, apresentando a ferramenta da gestão de riscos, discutindo com o responsável pelo processo (dono do risco), mas sempre deixando claro que a responsabilidade pela identificação, avaliação e tratamento do risco é do próprio dono do risco.

Então a gente trabalha nisso de orientar, de instrumentalizar e de esclarecer as áreas de que eu estou sempre repisando. Olha, você é o dono do risco e quem é o dono do risco é quem trata do risco. O que eu estou te dando aqui é uma ferramenta para você

fazer isso, né? [...] Então a gente está sempre também sentando junto, né? E tentando orientar, mas assim, sempre no papel de fato, de assessoria, né? Não querendo trazer para gente, pontuar diretamente os riscos, sempre no papel de estimular a gestão a fazer o trabalho.

Um terceiro entrevistado afirmou que com a chegada dos novos servidores a unidade que cuida da temática passou a ter um papel mais ativo, de realizar as reuniões mensais em que monitoram a implementação dos controles, sensibilizam e desmistificam alguns mitos criados sobre a gestão de riscos. Tentam, assim, mudar a cultura organizacional, de modo a fazer com que os servidores enxerguem a importância de realizarem adequadamente a gestão de riscos, se antecipando aos possíveis problemas que podem impactar o atingimento dos objetivos da unidade.

Conforme verificado, de uma maneira geral as instâncias responsáveis pela gestão de riscos no MJSP, tanto as previstas na Política de Gestão de Riscos e Controles, CGRC e UGRC's, quanto outras instâncias eventualmente criadas nas unidades, têm exercido seu papel de facilitar o processo de institucionalização da gestão de riscos no ministério, atuando tanto na vertente de facilitação, apoio e orientação, quanto na vertente de cobrança, fazendo com que os controles previstos sejam efetivamente implementados e funcionem no dia a dia da unidade.

4.7.9 Sobre a produção de resultados positivos pelo uso da gestão de riscos aos MJSP

A pergunta tinha por objetivo verificar se o processo de gestão de riscos em implantação no MJSP já começou a produzir resultados positivos e, caso já tenha produzido, se foi dada publicidade, de modo que outras unidades do ministério tenham conhecimento. Considera-se que a produção de resultados positivos é um fator que fortalece e facilita o processo de convencimento, tanto da alta administração, quanto dos servidores que atuam nos níveis tático e operacional.

Como resposta a essa pergunta praticamente todos os entrevistados citaram alguns exemplos de resultados positivos que eles atribuem ao fato de estarem realizando a gestão de riscos. Um dos entrevistados citou o desenvolvimento de normativos, fluxos de processo e a realização de uma pesquisa de segurança, como consequência do mapeamento do risco de vazamento de informações. Outro entrevistado citou que em um processo de aquisição de um sistema tecnológico houve questionamentos por parte tanto do TCU, quanto da justiça, e que o

fato de terem, previamente, realizado o mapeamento de riscos e estabelecido os controles necessários, permitiu que respondessem mais adequadamente os demandantes. São exemplos pontuais, mas que, na visão de um dos representantes do CGRC, tendem a aumentar em número, considerando que começaram há pouco tempo a fazer o processo de monitoramento.

Quanto à publicização dos resultados positivos, todos os entrevistados afirmaram que não é feita, e que seu conhecimento fica restrito àqueles que atuam diretamente no processo. Segundo um dos representantes do CGRC, é possível dar maior visibilidade aos resultados positivos, e até pensa em fazer isso no futuro, no entanto, entende que já não há tanta necessidade de vencer resistências pois, em sua visão, já atingiram um grau de maturidade e de convencimento da alta administração.

Mas a ideia é da gente estar também trabalhando e divulgando essas questões e situações (resultados positivos da gestão de riscos) porque isso, ou seja, não que aqui precise, porque tem alguns lugares que precisam mais para poder fazer a sua implantação, ou seja, aqui eu via assim, o grau está tão assim, construindo cada vez mais, ou seja, subindo os degraus, ou seja, com relação a isso, que esse tipo de coisa não serviria para mim porque já vai virar, já é uma rotina essa questão e essa previsão.

Em que pese esse entendimento externado por um dos entrevistados, é importante que os resultados positivos provenientes da gestão de riscos comecem a aparecer, demonstrando, assim, a relevância da ferramenta e sua capacidade de ajudar a organização a atingir seus objetivos. Isso ajuda no processo de convencimento, reduzindo incertezas e resistências. Considerando a situação atual da gestão de riscos no MJSP, espera-se que a conclusão da implementação dos controles previstos provoque um aumento de casos de sucesso, conforme afirmado pelo representante do CGRC. Por outro lado, considera-se importante a publicização dos resultados obtidos, pois ainda existem resistências ao processo, sobretudo daqueles que atuam diretamente com ele, além da alta rotatividade de dirigentes e servidores, que demanda todo um processo de convencimento e capacitação. Neste sentido, a divulgação de resultados positivos pode ajudar a minimizar as possíveis resistências, bem como facilitar o convencimento. Além disso, conforme verificado, algumas unidades pretendem ampliar o número de processos em que é feita a gestão de riscos, o que significa ampliar, também, a quantidade de servidores que passarão a atuar com a gestão de riscos, o que também demandará um processo de convencimento e redução de resistências. Neste sentido, uma maior publicidade da gestão de riscos também pode influenciar positivamente esses novos servidores.

4.8 O papel desempenhado pela Assessoria Especial de Controle Interno

Da análise documental realizada, bem como da análise do conteúdo das entrevistas realizadas, chama atenção um aspecto do processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP que não pode negligenciado. Trata-se do papel fundamental de liderança exercido pela AECI, desde o início do processo, na elaboração e aprovação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, passando pela sua regulamentação, até o momento atual de monitoramento dos Planos de Implementação de Controles. A atuação da AECI pode ser verificada não apenas nas memórias de reunião do CGE, mas também nas falas de alguns dos entrevistados, conforme apresentado a seguir.

A Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, elaborada pela AECI e aprovada em maio de 2017, por meio da Portaria nº 366/2017, estabeleceu princípios, objetivos e diretrizes para a gestão de riscos no MJSP. Foi o primeiro passo do processo de institucionalização da gestão de riscos no ministério. Para tirá-la do papel, no entanto, era preciso regulamentá-la, definindo o modelo de gestão de riscos a ser implementado, estabelecendo os papéis e responsabilidades das instâncias, sensibilizando a alta administração e servidores quanto à sua importância, bem como capacitando-os a utilizar corretamente a ferramenta. Conforme detalhado na análise das memórias de reunião do CGE, todo esse trabalho se iniciou na primeira reunião ordinária do CGE do exercício de 2018 (em janeiro), com o Assessor Especial de Controle Interno esclarecendo as iniciativas necessárias para a implementação da gestão de riscos no ministério. A partir da leitura das memórias de reunião, sobretudo as do exercício de 2018, verifica-se um trabalho constante da AECI para aprovar os instrumentos da política, como o manual da gestão de riscos, a Resolução CGE nº 02/2018, que aprova diversos critérios necessários à implementação da política, e a Resolução CGE nº 03/2018, que aprova a proposta do modelo de relacionamento das instâncias de supervisão de riscos e os papéis de cada uma, bem como os indicadores que subsidiarão a implementação da política. Ressalta-se que todos esses instrumentos foram elaborados pela AECI. A partir desse trabalho de regulamentação da política estava preparada a base necessária ao início efetivo da implantação da gestão de riscos nas unidades do MJSP. Soma-se à regulamentação estabelecida a criação e disponibilização, pela AECI, do sistema AGIR. Sem dúvida um passo importante dado no sentido de facilitar e padronizar o desenvolvimento do processo em todas as unidades.

Preparado o terreno para o início da implantação da gestão de riscos, a AECI deu o passo seguinte, de sensibilização da alta gestão sobre a importância da gestão de riscos e sobre o

modelo a ser implementado no ministério, e de capacitação dos servidores que atuam com a gestão de riscos em cada uma das unidades do ministério. Conforme verificado, foi um processo lento, de idas e vindas, prejudicado pelas constantes mudanças ocorridas sobretudo na alta gestão, que demandaram a necessidade de realização de mais de uma reunião de sensibilização em algumas unidades, bem como, em algumas situações, de novas capacitações.

O processo de monitoramento também demonstra um papel ativo da AECI, cobrando mensalmente, de cada unidade, o relatório da situação atual de seu Plano de Implementação de Controles, e apresentando um consolidado em cada uma das reuniões mensais do CGE. A elaboração e divulgação do relatório de monitoramento do processo de gerenciamento de riscos do MJSP – 1º ciclo, também é uma iniciativa da AECI, que busca, com isso, divulgar o trabalho realizado e a situação atual do processo.

Outro ponto de destaque do trabalho da AECI diz respeito à inserção da implantação da gestão de riscos na carteira de projetos estratégicos do ministério, que são os projetos sistematicamente monitorados pelo CGE. O fato de ser um dos projetos estratégicos significa que o seu desenvolvimento ao longo do tempo é discutido e cobrado em praticamente todas as reuniões ordinárias do Comitê de Governança Estratégica, conforme verificado da análise das memórias de reunião. Atualmente cada unidade gera mensalmente no sistema AGIR um resumo da evolução do seu Plano de Implementação de Controles e encaminha para a AECI, que consolida os relatórios de todas as unidades e apresenta o resumo na reunião do CGE. A presença da alta gestão do ministério nessas reuniões provoca, necessariamente, um comprometimento com a manutenção e desenvolvimento do projeto de implantação da gestão de riscos, pois todos querem aparecer bem na fotografia apresentada pela AECI, gerando, inclusive, um certo constrangimento para aquelas unidades que aparecem em atraso no cumprimento de seus Planos de Implementação de Controles.

Nas entrevistas realizadas o papel fundamental da AECI, ou mesmo do próprio Assessor Especial de Controle Interno, também foi motivo de destaque. Importante ressaltar que o atual Assessor Especial de Controle Interno do MJSP ocupa o cargo há aproximadamente seis anos, estando à frente de todo o processo, desde a edição da Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016. Esse foi, inclusive, um dos pontos ressaltados por alguns entrevistados. Para um dos entrevistados, se fosse para apresentar um fator preponderante para o processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP, seria a manutenção por tanto tempo do Assessor Especial de Controle Interno, devido ao seu perfil de auditor, seu capital intelectual e a atenção que ele dá ao processo. Em suas palavras “ele consegue transmitir essa necessidade, essa importância (da gestão de riscos), tanto pela formação dele, quanto pela forma como ele

trata também”. Outro entrevistado, falando sobre os desafios ao processo de institucionalização, afirma que a primeira parte do processo, a habitualização, foi bem executada pela AECI, com a estruturação de todo o processo de gestão de riscos no ministério, tanto no que se refere aos normativos, quanto no que se refere à disponibilização do sistema. Sobre as reuniões do CGE, esse mesmo entrevistado afirmou que, na medida em que o Assessor Especial de Controle Interno cobra o secretário, informando que um controle previsto no Plano de Implementação de Controles da unidade está atrasado, “isso depois desce na unidade, como cobrança do Secretário”. Afirmou ainda que enxerga a AECI como um grupo de apoio, sempre à disposição para tirar dúvidas e a contribuir com o processo. Para outro entrevistado um ponto extremamente positivo da atuação da equipe da AECI foi de ter assumido a realização das oficinas e de ter construído junto com as unidades os primeiros mapeamentos de risco. Outro entrevistado ressaltou a importância das reuniões mensais do CGE, em que a pauta da gestão de riscos é recorrentemente tratada.

Diante do exposto é possível concluir que a AECI atua efetivamente como o principal grupo de apoio ao processo de institucionalização da gestão de riscos no MJSP, dando todo o suporte necessário, bem como promovendo a estrutura em diversas situações. Conseguiram, com isso, sensibilizar a alta gestão do ministério quanto à importância da estrutura para a organização, formando, assim, o consenso necessário à aprovação dos instrumentos essenciais à continuidade do processo de institucionalização da gestão de riscos no ministério.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar o processo de institucionalização da gestão de riscos no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), procurando identificar as ações que foram tomadas por atores-chave nesse processo, e que permitiram sua continuidade e desenvolvimento desde 2017 até os dias atuais. Também foi objeto de avaliação a verificação da presença ou não de fatores facilitadores/dificultadores do processo de institucionalização da gestão de riscos.

No que se refere às decisões e ações que permitiram a continuidade do processo, a pesquisa permitiu identificar o papel fundamental de liderança exercido pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do MJSP, que assumiu a responsabilidade por elaborar e submeter ao Comitê de Governança Estratégica (CGE) os normativos e as regulamentações referentes à gestão de riscos, desenvolveu e disponibilizou o Sistema Apoio à Gestão da Integridade e Riscos (AGIR), planejou e executou todas as sensibilizações e capacitações de todas as Unidades do Ministério, bem como realiza atualmente o monitoramento dos Planos de Implementação de Controles. Citam-se, também, duas outras decisões que foram importantes para o processo de institucionalização da gestão de riscos no Ministério, sendo a primeira a de tornar obrigatória a gestão de riscos apenas para os processos relacionadas aos Projetos Estratégicos do Ministério, e a segunda a de tornar o próprio processo de implantação da gestão de riscos como um Projeto Estratégico para o MJSP.

No que se refere à presença ou não de fatores facilitadores do processo, as análises revelaram um ambiente interno de controle desenvolvido, tendo sido verificada a presença dos seis fatores que o influenciam positivamente, o apoio da alta gestão, sobretudo, pela atuação no CGE, e a presença de um grupo de apoio materializado na figura da AECI.

A pesquisa também revelou a presença de alguns fatores dificultadores, caracterizados por uma resistência inicial de gestores máximos e de servidores designados para atuar na gestão de riscos, e pela alta rotatividade, tanto da alta gestão, quanto de servidores atuando nos níveis tático e operacional.

Os resultados alcançados indicam possíveis caminhos a serem trilhados por outros Ministérios que eventualmente estejam enfrentando dificuldades para desenvolverem seus processos de institucionalização da gestão de riscos. Tais caminhos necessariamente demandam uma forte atuação da AECI, assumindo um papel de liderança do processo, bem como, pelo menos em uma fase inicial, uma restrição da quantidade de processos a serem inseridos na

gestão de riscos, permitindo direcionar esforços e desenvolver a maturidade necessária ao avanço do processo de institucionalização.

Considera-se como limitações da pesquisa o fato de não terem sido coletadas e analisadas as opiniões de servidores que lidam operacionalmente com a gestão de riscos, e que precisam desenvolver e aplicar os controles previstos, além de não ter sido objeto de análise a efetividade da gestão de riscos no que se refere à qualificação do processo decisório e ao aumento das chances de atingimento dos objetivos. Isso se deveu basicamente ao foco estabelecido inicialmente, de analisar as decisões e ações que permitiram a continuidade do processo, ações, portanto, da alta gestão e de alguns atores chave do processo, bem como ao estágio em que se encontra o processo, no qual ainda estão implementando os controles previstos e, portanto, não começaram a colher, de forma mais consistente, os frutos do esforço realizado. Neste sentido, pesquisas futuras podem analisar o papel desenvolvido pelos servidores que atuam no nível operacional, desenvolvendo e aplicando os controles previstos, de modo a entender os desafios enfrentados, suas necessidades e como lidam com essas tarefas, além de avaliarem a efetividade da gestão de riscos na qualificação dos processos decisórios e no aumento das chances de atingimento dos objetivos organizacionais.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, E. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. **The Academy of Management Review**, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 586-612, jul. 1991. Disponível em: <https://icos.umich.edu/sites/default/files/lecturereadinglists/Abrahamson%201991.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

ARAÚJO, U. P.; OLIVEIRA, B. C.; RESENDE, D. D.; BRANDÃO, M. L.; SABINO, P. G.; RAMOS, R.; LEITE, R. C.; ARAÚJO, V. M. Institucionalização da gestão de riscos em uma empresa de energia. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, BA, a. 15, v. 15, n. 26, p. 1–23, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/4456/3537>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **The social construction of reality**: a treatise in the Sociology of knowledge. USA: Penguin Books, 1966.

BOISCLAIR, J.-P.; BARRINGTON, J. D.; BLUNDELL, W. R. C.; DIMMA, W. A.; PROTTI, R.; SANDY, K. D.; WAITZER, E. J. **Report of the independent review panel on modernization of comptrollership in the Government of Canada**. [Canada]: [s. n.], [s. d.].

BRAIG, S.; GEBRE, B.; SELLGREN, A. Strengthening risk management in the US public sector. **McKinsey Working Papers on Risk**, [s. l.], n. 28, p. 1-11, maio 2011. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/dotcom/client_service/risk/working%20papers/28_wp_risk_management_in_the_us_public_sector.ashx. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Gabinete do Ministro. Instrução Normativa nº 46, de 19 de junho de 2020. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 27 de agosto de 2019, que dispõe sobre critérios e procedimentos gerais para autorização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 119, s. 1, p. 9, 24 jun. 2020a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.831, de 26 de dezembro de 2018. Define o Sistema de Governança Corporativa do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 248, s. 1, p. 114, 27 dez. 2018a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Executiva. Comitê de Governança Estratégica. **Resolução nº 2, de 10 de abril de 2018**. Aprova as diretrizes para gerenciamento de riscos e controles interno no âmbito do Ministério da Justiça. Brasília, 2018b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Executiva. Comitê de Governança Estratégica. **Resolução nº 3, de 22 de maio de 2018**. Aprova as diretrizes referentes ao modelo de relacionamento e responsabilidades entre as instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça. Brasília, 2018c.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Executiva. Comitê de Governança Estratégica. **Resolução nº 4, de 16 de julho de 2018**. Aprovar, na forma do anexo a esta Resolução, o Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Justiça. Brasília, 2018d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Assessoria Especial de Controle Interno. **Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos**. 2. ed. Brasília: MJSP, 2020b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2, de 28 de janeiro de 2022. Institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 21, s. 1, p. 193, 31 jan. 2022a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 31, de 17 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 13, s. 1, p. 47, 18 jan. 2018e.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 32, de 17 de janeiro de 2018. Institui o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 13, s. 1, p. 49, 18 jan. 2018f.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 33, de 17 de janeiro de 2018. Institui o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Gestão Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 13, s. 1, p. 49, 18 jan. 2018g.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 86, de 23 de março de 2020. Institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Fundação Nacional do Índio. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 57, s. 1, p. 68-76, 24 mar. 2020c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 86, de 29 de janeiro de 2019. Define o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 21, s. 1, p. 64, 30 jan. 2019a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 366, de 3 de maio de 2017. Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 85, s. 1, p. 29, 5 maio 2017a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 378, de 11 de maio de 2017**. Institui o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 90, s. 1, p. 26, 12 maio 2017b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Gestao de riscos**. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 76, de 4 de março de 2021**. Aprova o Regimento Interno da Assessoria Especial de Controle Interno. Brasília, 2021. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/3186/2/PRT_GM_2021_76.html. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Executiva. **Portaria nº 1.595, de 30 de setembro de 2019**. Altera os Anexos III e IV da Portaria nº 1.684, de 10 de novembro 2017, da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que detalha o conteúdo dos documentos essenciais do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública para o quinquênio 2015-2019. Brasília, 2019b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório de monitoramento do processo de gerenciamento de riscos do Ministério da Justiça e Segurança Pública**. [Brasília]: [s. n.], 2022c.

BRASIL. Presidência da República. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 89, s. 1, p. 14, 11 maio 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9901.htm. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018h. 164 p.

DICKINSON, G. Enterprise risk management: its origins and conceptual foundation. **The Geneva Papers on Risk and Insurance**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 360-366, jul. 2001. Disponível em: <https://www.actuaries.org.uk/system/files/documents/pdf/03062015-birmingham-actuarial-society-enterprise-risk-management-event-enterprise-risk-management-it.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

DIONNE, G. Risk management: history, definition, and critique. **Risk Management and Insurance Review**, v. 16, n. 2, p. 147-166, out. 2013.

HILL, S.; DINSDALE, G. **Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público**. Tradução: Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília: ENAP, 2003. 80 p. (Cadernos ENAP, 23).

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION - ISO. **ISO 31000:2009**: risk management - principles and guidelines. [s. l.]: [s. n.], 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produto Interno Bruto**. Rio de Janeiro, [2022]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 30 nov. 2022.

KLEIN JUNIOR, V. H. Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de *accountability*? **Rev. Cont. Org.**, [s. l.], v. 14, p. 1-12, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/163964/161587>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MCPHEE, I. Risk Management and Governance. **Australian National Audit Office**, National Institute for Governance, Canberra, out. 2002.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **AJS**, v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977. Disponível em: http://www.ccsa.ufpb.br/gets/contents/documentos/meyer_rowan_teorias_institucional.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

NATIONAL AUDIT OFFICE - NAO. **Supporting innovation**: managing risk in government departments. [United Kingdom], 17 ago. 2020. (Report - Value for money).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Active with Brazil**. Paris: OECD Publishing, [s. d.].

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **OECD integrity review of Brazil**: managing risks for a cleaner public service. Paris: OECD Publishing, 2012. (OECD Public Governance Reviews).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **OECD public integrity handbook**. Paris: OECD Publishing, 2020a.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Panorama das Administrações Públicas**: América Latina e Caribe 2020. Paris: OECD Publishing, 2020b.

PWC. **COSO Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance**. [S. l.]: [s. n.], 2017.

ROCHA, E. F. **A gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança**: estudo de caso nos Ministérios da Administração Pública Federal que tratam do tema infraestrutura. 2019. Trabalho Acadêmico (Especialização em Auditoria do Setor Público) - Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Sezerdello Corrêa, Brasília, 2019.

ROWAN, B. Organizational structure and the institutional environment: the case of public schools. **Administrative Science Quarterly**, v. 27, n. 2, p. 259-279, jun. 1982.

SILVA, L. V.; MACHADO, L.; SACCOL, A. (Org.); AZEVEDO, D. **Metodologia de pesquisa em Administração [uma abordagem prática]**. [São Leopoldo, RS]: Editora UNISINOS, 2012. (Coleção EAD).

SOUZA, F. S. R. N.; BRAGA, M. V. A.; CUNHA, A. S. M.; SALES, P. D. B. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 59-78, jan./fev. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/80970/77305>. Acesso em: 30 nov. 2022.

THOMPSON, A. C. R. T. F.; MENDES, E. P. R.; THOMPSON, C. E. M. Os processos de institucionalização como mecanismo de conversão do conhecimento individual em conhecimento organizacional: contribuições da aprendizagem e da gestão do conhecimento. [S. l.]: [s. d.], 2011.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. Institutional analyses of organizations: legitimate but not institutionalized. **ISSR Working Paper**, v. 6, n. 5, out. 1994.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The Institutionalization of institutional theory. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C. (Eds). **Studying organization: theory & method**. United Kingdom: Sage Publications, 1999. p. 169-184.

UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Management of risk in government: a framework for boards and examples of what has worked in practice - a non-executives' review**. [London], 12 jan. 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 287 p.

VIEIRA, James Batista; ARAÚJO, Amanda Batista. Risk management in the Brazilian Federal Government: a ministerial analysis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. esp. 3, p. 404-437, dez. 2020. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4466/2856>. Acesso em: 30 nov. 2022.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP, 2019. 240 p. (Coleção Gestão Pública).

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 290 p.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. **American Sociological Review**, [s. l.], v. 42, n. 5, p. 726-743, out. 1977.