

Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União
Pós-Graduação em Auditoria do Setor Público

ELIANE FERREIRA DA ROCHA

**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**

Brasília - DF

2019

ELIANE FERREIRA DA ROCHA

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

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, Curso de Especialização em Auditoria do Setor Público, Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do Tribunal de Contas da União (TCU).

Aprovado em: ___/___/___

Conceito: _____

BANCA EXAMINADORA

Msc. Marlos Moreira dos Santos

Msc. Karen Cristina Cremer Francisco Sá Teles

Brasília - DF
2019

Ficha de identificação catalográfica elaborada pelo autor.

Rocha, Eliane Ferreira da

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 / Eliane Ferreira da Rocha; orientador, Marlos Moreira dos Santos, 2019. 84 p.

Monografia (especialização) - Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedelo Corrêa, Curso de Especialização em Auditoria do Setor Público, Brasília, 2019.

Inclui referências.

1. Auditoria do setor público. 2. Governança. 3. Gestão de riscos. 4. Infraestrutura. I. Santos, Marlos Moreira dos. II. Instituto Serzedelo Corrêa. Especialização em Auditoria do Setor Público. III. Título

A Deus, por ser a luz e a força que me guia; ao Ricardo, Felipe e Daniela que sempre serão
inspiração para a minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Marlos Moreira dos Santos, por ter aceito o desafio da orientação do trabalho de conclusão de curso e pela gratificante troca de conhecimentos e percepções sobre esse novo tema que permeia a administração pública.

Aos professores e colegas da pós-graduação, que com o compartilhamento de experiências acadêmicas e profissionais incrementaram ainda mais o conhecimento proporcionado pelo curso.

RESUMO

O Poder Executivo Federal vem desenvolvendo ações para reforçar a governança e implementar a gestão de riscos, em função da necessidade de a administração pública ser mais eficiente. Esse estudo objetiva identificar as práticas de gestão de riscos adotadas pelos Ministérios que tratam do tema infraestrutura – Cidades, Minas e Energia, Integração Nacional, Meio Ambiente e Transporte, Portos e Aviação Civil – e a sua utilização como instrumento de governança, considerando os aspectos normativos (IN MP/CGU 01/2016, Decreto nº 9.203/2017 e Referenciais de Governança e de Gestão de Riscos, ambos do TCU), estrutural (pessoas, sistemas) e os processos organizacionais que se relacionam ao tema. Para tanto, procedeu-se à revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas parcialmente estruturadas com a alta administração e gestores dos Ministérios. Observa-se que a gestão de riscos avançou nos aspectos formais, por meio da elaboração e publicação de normativos regulamentadores e da instituição das instâncias supervisoras de governança, riscos e controles internos. No entanto, não foi estabelecido pelos Ministérios as diretrizes e os limites para a exposição a riscos, a metodologia para apoio à gestão de riscos, os critérios para avaliação de riscos, os processos e riscos críticos, a medição do desempenho da gestão de riscos e a forma de comunicação sobre os riscos. Algumas possíveis causas que prejudicam ou dificultam um avanço mais rápido dessa gestão é a necessidade de sensibilização da alta administração, frequentes alterações na organização administrativa e dificuldades com quantitativo e qualificação de servidores. Pode-se concluir que os Ministérios que tratam de infraestrutura estão atendendo às diretrizes e aos princípios dispostos na IN MP/CGU 01/2016 e no Decreto nº 9.203/2017, porém, ainda estão incipientes na sua efetiva implementação.

PALAVRAS-CHAVE: governança; gestão de riscos; infraestrutura.

ABSTRACT

The Federal Executive Branch has been developing actions to strengthen governance and implement risk management, due to the need for more efficient public administration. This study aims to identify the risk management practices adopted by the ministries dealing with the infrastructure theme - Cities, Mines and Energy, National Integration, Environment and Transport, Ports and Civil Aviation -, and their use as a governance tool, considering the regulatory aspects (IN MP/CGU 01/2016, Decree n°. 9.203/2017 and Governance and Risk Management Frameworks, both of TCU), structural (people, systems) and organizational processes that relate to the theme. For this purpose, a bibliographical review, documentary research and partially structured interviews were conducted with senior management and ministries managers. It should be noted that risk management has advanced in the formal aspects, through the preparation and publication of regulatory regulations and the institution of governance, risk and internal control oversight bodies. However, guidelines and limits for risk exposure, risk management support methodology, criteria for risk assessment, critical processes and risks, measurement of risk management performance and risk management have not been established by the Ministries. the form of risk communication. Some possible causes that hamper or hinder a faster advance this management are the need for higher management awareness, frequent changes in administrative organization, and difficulties with quantitative and qualification of servers. It can be concluded that the Ministries that deal with infrastructure are complying with the guidelines and principles established in IN MP/CGU 01/2016 and Decree n°. 9.203/2017, but are still incipient in their effective implementation.

KEY WORDS: governance; risk management; infrastructure.

LISTA DE QUADROS

Quadro	Grau de maturidade da prática de Gestão de Riscos (questões 2111 e 2112) para os Ministérios que tratam de infraestrutura	65
--------	---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Objetivos e componentes do COSO GRC 2004	28
Figura 2	Modelo do COSO GRC 2017	29
Figura 3	Processo de gestão de riscos ISO 31000	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission
IFAC	International Federation of Accountants
IN	Instrução Normativa
ISO	International Organization for Standardization
MCID	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério de Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTPA	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	11
1 - INTRODUÇÃO	12
1.1 – Problema de pesquisa	13
1.2 – Objetivo	15
1.3 – Organização do trabalho.....	15
2 – REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 – Teoria da Agência.....	17
2.2 – Governança na Gestão Pública	19
2.3 – Gestão de Riscos.....	22
2.4 – Modelos (<i>frameworks</i>) de Gestão de Riscos	27
2.4.1 – COSO GRC	27
2.4.2 – ISO 31000.....	29
2.4.3 – Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016 (IN 01/2016).....	31
2.4.4 – Decreto nº 9.203/2017	32
2.4.5 – Referencial Básico de Governança e Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União	33
3 - METODOLOGIA	37
4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO	40
4.1 – Ministério das Cidades	40
4.2 – Ministério da Integração Nacional	45
4.3 – Ministério do Meio Ambiente	48
4.4 – Ministério de Minas e Energia.....	52
4.5 – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.....	56
4.6 – Avaliação das práticas de gestão de riscos como instrumento de governança, tendo como critérios os referenciais teóricos estabelecidos - IN 01/2016 e Decreto nº 9.203/2017 e boas práticas preconizadas pelo Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU	61
4.7 – Análise das possíveis causas para o grau de maturidade da gestão de riscos definido pelo TCU nos Levantamentos 2017 e 2018 para os Ministérios que tratam de Infraestrutura	64
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	72
APÊNDICE	81

1 - INTRODUÇÃO

Os desafios à gestão pública estão crescendo a cada momento, decorrente de demandas internas e externas. A necessidade de mudanças na forma da gestão do setor público para fazer frente a essas demandas foi objeto de estudo de Motta (2013), que consignou que a Nova Gestão Pública “apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços”.

Na esteira das mudanças necessárias para a eficiência do setor público, o tema da governança vem sendo reforçado. Nesse sentido, podem ser citados os trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre governança em centro de governo, governança em políticas públicas, governança pública organizacional, governança e gestão de pessoas, governança e gestão de Tecnologia da Informação (TI), governança e gestão em aquisições e gestão de riscos organizacionais (BRASIL, s.d.). Tais trabalhos resultaram em diversas publicações, dentre elas o Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014) e o Referencial Básico de Gestão de Riscos (BRASIL, 2018a), na criação do índice de governança pública (iGG), e nos Acórdãos nº 588 e 2.699/2018, ambos do Plenário do TCU. Já o Poder Executivo Federal publicou a Instrução Normativa 01/2016 (BRASIL, 2016a) e o Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017) que tratam, respectivamente, de controles internos, gestão de riscos e governança e sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

São vários os conceitos de governança pública encontrados na literatura. No âmbito da Administração Pública Federal, é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017). Conforme o Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018o), governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

Dentro da governança pública encontra-se o componente “gestão de riscos e controle interno”. Gestão de riscos é o “processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer

segurança razoável quanto à realização de seus objetivos” (BRASIL, 2017). A gestão de riscos tem por objetivo assegurar que as organizações atinjam seus objetivos-chaves.

Ao desenvolver estudos sobre governança, relatados no Acórdão nº 588/2018 – Plenário, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2018b) identificou que há um elevado percentual de organizações que estariam no estágio inicial de capacidade de estabelecer o modelo de gestão de riscos e de gerir os riscos críticos, sendo o resultado mais preocupante dentre todas as práticas avaliadas.

Conforme Brasil (2018r), “a infraestrutura econômica e social a ser implantada tem de ser capaz de promover a integração territorial, promover o desenvolvimento regional, possibilitar o fluxo de mercadorias de forma mais eficiente, fixar as populações em suas localidades, reduzir desigualdades de acesso”. Ainda, esses desafios têm por consequência a ampliação dos investimentos, a melhora do desempenho logístico do país e o desenvolvimento da infraestrutura urbana (BRASIL, 2018r).

Como a governança e a gestão de riscos são primordiais para o sucesso das políticas públicas que são desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo Federal, e, considerando, ainda, os desafios assumidos pelo país para melhorar a infraestrutura, este estudo tem a proposta de avaliar a gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança pelos Ministérios que tratam do tema infraestrutura – Cidades, Minas e Energia, Integração Nacional, Meio Ambiente e Transporte, Portos e Aviação Civil.

1.1 – Problema de pesquisa

A atuação da Administração Pública Federal vem enfrentando desafios nas áreas política, social e econômica, como a crise fiscal, a redução do quantitativo de servidores, falta de coordenação entre órgãos, a sobreposição de políticas públicas, a necessidade de redução das despesas públicas, dentre outras. A melhoria na governança pública é considerada um caminho que poderá viabilizar o atingimento dos objetivos das organizações públicas, com a consequente melhoria das entregas de bens e serviços aos cidadãos.

A gestão de riscos foi recentemente normatizada no âmbito do Poder Executivo Federal pela IN 01/2016 (BRASIL, 2016a), que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo federal, e no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ela é um dos componentes de governança que pode proporcionar aos órgãos e às entidades uma ferramenta para aumentar a probabilidade do

atingimento de seus objetivos. No entanto, a implementação da política de gestão de riscos ainda é um ponto de fragilidade das instituições da administração direta.

A análise da implementação da gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança, em comparação aos princípios e às práticas estabelecidos na IN 01/2016, no Decreto nº 9.203/2017 e nos Referenciais de Governança e de Gestão de Riscos, ambos do TCU, propiciará o entendimento de como os Ministérios que tratam de infraestrutura estão enfrentando esse desafio.

A partir da revisão bibliográfica, da pesquisa documental, e da análise das entrevistas realizadas, será possível identificar como, e se, a gestão de riscos no âmbito dos Ministérios está sendo utilizada como instrumento de governança.

A pouca quantidade de estudos sobre a gestão de riscos no setor público também é um fator relevante para o desenvolvimento deste trabalho. De acordo com Beuren & Zonatto (2014), em geral, o desenvolvimento de estudos sobre controle interno, estando inserido gerenciamento de riscos neste tema, no setor público ainda é pequeno, corroborando os achados de Albuquerque e colaboradores (2013) e Peleias e colaboradores (2013), que identificaram o volume incipiente de publicações sobre o tema e que há lacunas de pesquisa a serem exploradas.

As fragilidades na gestão de riscos nos órgãos da administração pública federal, já evidenciadas por trabalhos do TCU, é outro fator que corrobora a realização deste trabalho.

Segundo estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2018) relacionados à gestão do investimento público, no caso do Brasil:

As áreas que apresentam deficiências mais significativas são as de priorização estratégica dos investimentos e avaliação e seleção de projetos. Existe carência de orientação do alto escalão quanto às prioridades, e fraca coordenação entre os níveis de governo. Não há diretrizes centrais sobre seleção e avaliação de projetos. Frequentemente, essas deficiências resultam em projetos de baixa qualidade, o que afeta sua implementação. Isso, juntamente com a carência de capacidade em nível subnacional e em alguns ministérios executores, gestão deficiente de projetos e financiamento incerto, contribui para a má execução dos projetos, excesso de custos, atrasos e infraestrutura de baixa qualidade.

A escolha dos Ministérios que tratam do tema infraestrutura relaciona-se diretamente às conclusões apresentadas pelo estudo do FMI, visto que eles possuem grandes carteiras de

investimento, elevada quantidade de contratos sob sua gestão, com significativo percentual de obras paralisadas e/ou problemas contratuais advindos, por exemplo, do excessivo prazo de execução e de problemas com o orçamento. Conforme FMI (2018) existe um hiato de eficiência entre o Brasil e os países mais eficientes, tanto das economias emergentes quanto da América Latina; o fortalecimento das instituições de gestão do investimento público (GIP) ajudará a reduzir esse hiato de eficiência. A implantação da governança e da gestão de riscos nesses Ministérios poderá subsidiar a melhoria da gestão do investimento público, e o estudo busca avaliar como estão ocorrendo tais ações.

1.2 – Objetivo

Objetivo geral

O objetivo da pesquisa é avaliar as práticas de gestão de riscos adotadas pelos Ministérios que tratam do tema infraestrutura – Cidades, Minas e Energia, Integração Nacional, Meio Ambiente e Transporte, Portos e Aviação Civil - comparando-as com os princípios e práticas estabelecidos na IN 01/2016, no Decreto nº 9.203/2017 e nos Referenciais de Governança e de Gestão de Riscos, ambos do TCU.

Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral será necessário realizar os seguintes objetivos específicos:

- i. Explorar os referenciais teóricos referentes a governança e gestão de riscos, identificando conceitos e princípios;
- ii. Explorar os normativos no âmbito do Poder Executivo Federal que versam sobre governança e gestão de riscos e fundamentam a ação dos Ministérios que tratam de infraestrutura; e
- iii. Avaliar em que medida a prática adotada pelos ministérios é aderente ao referencial estabelecido, buscando identificar as possíveis razões para as lacunas eventualmente identificadas.

1.3 – Organização do trabalho

O presente trabalho divide-se em cinco capítulos: o primeiro destina-se aos aspectos introdutórios, contextualizando a pesquisa, apresentando a justificativa para sua realização, estabelecendo o problema para o qual se busca solução, assim como os objetivos e a organização do trabalho.

O segundo destina-se à apresentação do referencial teórico, com os conceitos gerais, de governança e gestão de riscos, a apresentação dos frameworks utilizados para a gestão de riscos. O terceiro apresenta a metodologia utilizada, e o quarto apresenta os resultados e discussões, sendo que o quinto, e último, traz as considerações finais. Para finalizar, as referências bibliográficas.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico apresenta a teoria da agência, os principais conceitos de governança pública e de gestão de riscos, os principais frameworks de gestão de riscos e aspectos de destaque da gestão de riscos em infraestrutura.

2.1 – Teoria da Agência

A teoria da agência é a base teórica que busca analisar as relações entre os participantes de um sistema, onde propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos (ARRUDA, MADRUGA E FREITAS JUNIOR, 2008).

Jensen e Meckling (1976) definem “uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal (s)) contrata outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, que envolve a delegação de alguma autoridade de tomada de decisão do agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal.”

Um dos aspectos essenciais da Teoria da Agência é a suposição de que existe uma relação conflituosa entre os objetivos das partes que compõem um conjunto de contratos, ou seja, a firma. Assume-se que existem divergências de interesses entre o principal e o agente porque estes possuem diferentes funções de utilidade. Por conseguinte, espera-se que as decisões dos agentes sejam onerosas para o principal (JENSEN; MECKLING, 1976, apud CORREIA E AMARAL, 2008).

No contexto público, a sociedade é o “principal”, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detém o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la (DALLARI, 2005, apud BRASIL, 2014). Já os “agentes” são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público (BRASIL, 2014).

De acordo com Simão (2014), “no contexto do setor público, a partir da teoria de agência, pode-se dizer que o principal é a sociedade, que delega recursos e poderes aos gestores públicos, os quais, por sua vez, são os agentes, que devem prestar contas dos atos praticados em função dessa delegação”. Corrobora o entendimento Viana (2010), ao considerar

que no setor público, o cidadão, o contribuinte ou o eleitor são considerados como sendo o principal, já que financiam o serviço público por meio do pagamento dos tributos, delegando a um agente (governante) a gestão dos recursos públicos.

A Teoria da Agência apresenta como principais problemas a assimetria de informações e o risco moral. De acordo com Milgron e Roberts (1992, apud Arruda, Madruga e Freitas Junior, 2008), a assimetria de informações pode ser caracterizada como uma situação na qual uma das partes da transação não possui toda a informação relevante necessária para averiguar se os termos do contrato que está sendo proposto são mutuamente aceitáveis e se serão implementados e o risco moral seria uma forma pós-contratual oportunista que é consequência da dificuldade de observar se as ações de determinado agente estão alinhadas com o acordado, incentivando o mesmo a agir em benefício próprio gerando custos para a outra parte.

Travaglia e Sá (2017) apontam que à luz da Teoria da Agência, fundamentada por Jensen e Meckling (1976), os cidadãos delegam aos governantes a administração dos recursos arrecadados por meio dos tributos. Dessa relação, espera-se que os interesses que emanam da sociedade, considerada como principal, sejam atendidos de forma satisfatória pelos administradores de seus recursos, nesse caso, os agentes. Ainda, citando Nardes, Altounian e Vieira (2016), os autores afirmam que quanto maior for a capacidade de governança das organizações públicas, mais efetivos serão os resultados das políticas públicas estabelecidas pelos governos, possibilitando a aplicação sem desperdício dos recursos, a redução dos espaços para a corrupção e as escolhas das pessoas mais capacitadas para conduzir as ações necessárias, aumentando a possibilidade de atingir o desenvolvimento pleno.

A Teoria da Agência aborda não apenas os problemas que surgem quando os interesses do principal e do agente divergem, mas também aqueles inerentes às diferenças de atitude com relação ao risco entre partes do contrato, ou seja, é possível que o agente tenha uma preferência quanto ao nível de risco em que está disposto a incorrer diferente daquela que teria o titular (EISENHARDT, 1989, apud CORREIA E AMARAL, 2008).

Ross (1973, apud Ávila e Bertero, 2016) atenta ainda para alguns fatores que podem surgir derivados de conflitos de interesses, como risco moral e distorções na qualidade informacional, tendo em vista que sua ocorrência tende a ser mais contundente em momentos de decisões sob um ponto de vista de incertezas, em que as discrepâncias de opiniões e interesses tendem a ser mais acentuadas. Os autores ainda destacam que a governança é

importante como forma de controle dos agentes que participam do processo decisório, visando a melhoria do desempenho das entidades.

2.2 – Governança na Gestão Pública

A crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governanças nas organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas (IFAC, 2001, apud BRASIL, 2014).

“Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos” (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003, apud BRASIL, 2014).

Com o advento da reforma do Estado e a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conceitos relacionados com a economicidade, eficiência, eficácia e qualidade passam a ser explorados, visando o desenvolvimento de uma cultura gerencial também no setor público. O Estado é incentivado a implementar ações já desenvolvidas em organizações privadas, visando maximizar os benefícios que podem ser obtidos mediante a aplicação dos recursos públicos. Como consequência, se espera uma maior eficácia nos serviços prestados (BEUREN & ZONATTO, 2014).

Conforme Marcelli (2013), o movimento da Nova Gestão Pública influenciou a forma de realização da gestão pública, adaptando e transferindo conceitos gerenciais inerentes ao setor privado para o setor público.

Jessop (1999, apud Pereira, 2011), esclarece que a governança surge da necessidade, tentativa ou esperança de reduzir o risco, reduzir a complexidade inerente, ou seja, governar e controlar os fenômenos e eventos do mundo real, os quais seriam naturalmente necessários e contingentes.

A governança do setor público adquire contornos mais complexos que a do setor privado, por conta da quantidade de atores envolvidos. Fontes Filho (2006) consigna em seu trabalho que “ao organizar o aparelho do estado, o governo amplia os problemas de agência a um vasto conjunto de relações, tanto nas organizações vinculadas à administração direta quanto indireta”.

Segundo a *International Federation of Accountants* (IFAC), a boa governança no setor público permite, dentre outras, garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos e utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis. Governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013, apud BRASIL, 2014).

O Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014) estabelece que governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Este conceito foi também adotado na IN 01/2016 (BRASIL, 2016a) e no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017).

A governança pública reflete a esperança de melhor prestação de serviços do governo para com a sociedade, promovendo novas formas de participação e cidadania, envolvendo a iniciativa privada e a sociedade civil, criando um ambiente de liderança pública estimulada pelo fomento ao poder compartilhado com a sociedade (PEREIRA et al., 2017).

O Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2011-2015 (BRASIL, 2011) define governança como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle.

Governança pública é conceituada como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado apud BRASIL, 2014).

Outro aspecto da governança relacionado ao trabalho é a governança em infraestrutura. Projetos de infraestrutura geralmente são complexos e apresentam riscos desconhecidos. A sua governança é mais complexa já que envolve uma série de atores com interesses distintos. Com isso, os riscos e a complexidade do processo decisório e de implementação são, muitas vezes, mal representados e acentuados por um viés de otimismo na etapa de planejamento e orçamento (MACHADO, GOMIDE E PIRES, 2017).

A questão da governança torna-se ponto central tanto nas análises sobre a execução do investimento em infraestrutura no país, quanto na compreensão dos problemas de

eficiência econômica e legitimidade nas políticas públicas de investimento no setor de infraestrutura (GOMIDE E PEREIRA, 2018).

Os autores Machado, Gomide e Pires (2017) ainda consideram que a governança da política do setor de infraestrutura se tornou mais complexa, exigindo o desenvolvimento e a sofisticação dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública, em função das complexidade do ambiente político-institucional introduzido pela Constituição de 1988, como a necessidade de articulação federativa, a emergência de órgãos de controle e do Ministério Público e a criação da participação social nas políticas públicas.

Dentre as funções da governança destacam-se a definição do direcionamento estratégico, a supervisão da gestão, o envolvimento das partes interessadas, o gerenciamento de riscos estratégicos, a auditoria e avaliação do sistema de gestão e controle, e a promoção da *accountability* e da transparência (BRASIL, 2014).

De acordo com Brasil (2018o), os princípios e diretrizes de governança estabelecidos no Decreto nº 9.203, de 2017, foram definidos a partir: i) das recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial; ii) de referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e iii) de uma revisão da literatura especializada. Tais princípios são: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência (BRASIL, 2017a).

De acordo com CIPFA (2004, apud BRASIL, 2014) para alcançar a boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante gerenciar riscos e certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação.

Nardes, Altounian e Vieira (2016, apud Travaglia e Sá, 2017) ainda consignam que existem ferramentas que ajudam a viabilizar o monitoramento e a avaliação dos sistemas de governança, dentre elas o planejamento estratégico, o estabelecimento de cronograma de entrega de resultados, a definição de códigos de conduta e ética, a implantação de sistemas de controles internos e externos, bem como a definição de uma política de gestão de riscos para minimizar seus efeitos.

Travaglia e Sá (2017) consideram que a aplicação de boas práticas de governança pode auxiliar os gestores a fazerem mais com a mesma quantidade de recursos, melhorando a qualidade dos serviços públicos prestados. Concluíram a partir de seus estudos que algumas ações, tais como escolha de líderes competentes e avaliação de seus desempenhos, promoção de ações de combate aos desvios, estabelecimento de metas, gerenciamento de riscos,

instituição de mecanismos de controles internos, transparência, sistema de prestação de contas e responsabilização, favorecem o fortalecimento da governança nas organizações públicas.

2.3 – Gestão de Riscos

Os riscos podem afetar os objetivos e as metas da organização, e quando isso ocorre a mesma precisa investir em programas de prevenção e minimização de riscos (O'REILLY-ALLEN & MAWN, 2011, apud BORGES, DIEI E FERNANDES, 2015).

A IN 01/2016 (BRASIL, 2016a) define risco como a “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade.”. Ainda define o apetite a risco como o nível de risco que uma organização está disposta a aceitar.

A norma ABNT NBR ISO 31000 Gestão de Riscos – Diretrizes (ABNT, 2018) define risco como o efeito da incerteza nos objetivos; um efeito é um desvio em relação ao esperado; pode ser positivo, negativo ou ambos; risco é normalmente expresso em termos de fontes de riscos, eventos potenciais, suas consequências e suas probabilidades.

Brasil (2018) define risco como o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos.

De acordo com Neto (2009, apud Caldeira, 2015) “risco é a mensuração objetiva da incerteza em relação a eventos desfavoráveis, sendo a incerteza entendida como uma possibilidade de ocorrerem resultados diferentes daqueles inicialmente previstos”.

Segundo Bergamini Junior (2005) a definição clássica de risco é “a possibilidade de ocorrência de um evento adverso para uma determinada situação esperada”. Acrescenta que risco é um fato da vida corporativa, e que assumir e gerenciar riscos é parte do que as empresas precisam para obter lucros e criar valor para seus acionistas.

De acordo com o COSO (2007):

O gerenciamento de riscos corporativos é 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 compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento de seus objetivos.

A gestão de riscos é definida como atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos (ABNT, 2018).

O Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017) define gestão de risco como processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

Este conceito é ampliado em relação ao estabelecido pela IN 01/2016 (BRASIL, 2016a), que define gerenciamento de riscos como sendo o “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização”.

Brasil (2018) estabelece que a gestão de riscos consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. É o processo que visa conferir razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos. Ainda considera que a implantação e o aprimoramento da gestão de riscos em uma organização constituem um processo de aprendizagem, que começa com o desenvolvimento de consciência sobre a importância de gerenciar riscos e avança com a implantação de práticas e estruturas necessárias. O ápice desse processo se dá quando a organização conta com uma abordagem sistêmica e consistente para gerenciar riscos e com uma cultura organizacional profundamente consciente dos princípios e práticas da gestão de riscos.

A IFAC (2001, apud Brasil, 2014) recomenda, em relação à área de gestão de riscos, a compreensão dos objetivos organizacionais; a identificação dos riscos associados à realização desses objetivos; a avaliação da probabilidade e do potencial impacto de riscos específicos; o desenvolvimento e a implementação de programas e procedimentos para corrigir os riscos identificados; e o monitoramento e a avaliação dos riscos e dos programas a estes relacionados. É preciso haver explícito reconhecimento e comunicação dos riscos aceitáveis, tanto por parte dos gestores, quanto pelos demais *stakeholders* envolvidos nas entidades públicas.

Segundo Peleias e colaboradores (2013), os gestores têm promovido mudanças nas estruturas organizacionais e nos processos operacionais das organizações, como uma forma de enfrentar os riscos e as incertezas do ambiente de negócios. Foi preciso adequar os controles internos, em conformidade com políticas e modelos eficazes de gestão de riscos.

A gestão de riscos surge como uma resposta à imprevisibilidade dos eventos futuros, pois mediante ela é possível estruturar e implementar procedimentos de identificação e aferição de riscos, para que seja aceitável decidir quais riscos devem ser impedidos, minimizados, diversificados e/ou gerenciados (CORDEIRO, 2009, apud RIBEIRO, 2017).

Em seu trabalho Monteiro (2015), ao avaliar dez estudos empíricos que apresentavam maior relevância sobre a importância e as barreiras para implantação do sistema de controle interno no setor público, concluiu que a maioria dos autores estudados relaciona a questão do controle interno com a gestão do risco. Dentre as principais barreiras identificadas está a falta de uma cultura de gestão do risco, alinhada com a carência de pessoal e com a qualidade técnica exigida.

Com relação ao setor público brasileiro, as publicações relativas à gestão de riscos ainda são em pouca quantidade. Dal Vesco, Fernandes e Roncon (2014, apud Ribeiro, 2017) verificaram as características dos estudos sobre controle de gestão atrelados ao gerenciamento de risco. Os autores destacaram o pequeno número de estudos publicados e a baixa densidade das redes sociais de coautoria, pois em geral os autores não se mantêm publicando sobre o citado tema. Concluíram que o campo necessita de investimentos no número de publicações para sua consolidação como uma área de pesquisa constante.

Dantas et al. (2010) concluem em seu trabalho que a utilização de metodologia de avaliação de riscos e a construção de mecanismo que relacione a importância do risco e a eficácia do controle já instituído é importante para possibilitar o fortalecimento dos controles atrelados aos riscos de maior relevância e o direcionamento dos recursos às atividades que mais agregam valor, dentre outros. Consideram, ainda, que, partindo-se do pressuposto de que todo o ambiente de negócios envolve riscos, compete à administração atuar no sentido de identifica-los, mensura-los, avalia-los e trata-los adequadamente, transformando-os em oportunidades de ganhos para a organização, tendo por referência o limite da propensão ou apetite a risco da organização.

A gestão de riscos, por sua vez, pode ser compreendida como o processo pelo qual cada gerência ou gestor decide como os riscos, que representam ameaças aos objetivos sob sua gestão, serão tratados (BOGONI & FERNANDES, 2010, apud BORGES, DIELE E FERNANDES, 2015).

A gestão de riscos no setor público tem como um de seus objetivos o cuidado do bem público, mantendo em primeiro plano o interesse público, equacionando os benefícios e as perdas potenciais envolvidas, devendo resultar em melhorias na qualidade dos serviços

públicos prestados à sociedade. Não visa gerar lucros. Dentro do contexto atual do Estado, a gestão de riscos visaria a entrega de serviços públicos de qualidade (SOUSA, 2016, apud BRAGA, 2017). Em tempos de crise fiscal e da necessidade de um Estado que regule e conduza políticas de forma efetiva, identificar os caminhos para se chegar a esses objetivos, contemplando ameaças, que por vezes recebem a denominação de desperdício e de corrupção, é essencial, e a isso se presta bem a gestão de riscos, bem como um adequado sistema de controle interno nas organizações, sendo impossível separar as discussões sobre risco e controle (BRAGA, 2017).

Ainda conforme Braga (2017), a discussão de riscos tem que ser ampliada, fazendo com que a gestão de riscos contemple a diversidade estatal, dando conta da governança da descentralização para os municípios, da infraestrutura, das relações com o terceiro setor, dentre outros, e os agentes públicos precisam enxergar a aplicabilidade dessa ferramenta, para facilitar sua aplicação.

Segundo Brasil (2018o), governança multinível é aquela que envolve diferentes níveis de governo. OCDE (2017, apud BRASIL, 2018o), a existência de um contexto de descentralização – como no Brasil, com os entes federativos tendo atribuições e deveres distintos – gera uma relação de dependência, e, a partir disso uma série de lacunas. O estabelecimento de práticas de governança deriva da necessidade de preenchimento dessas lacunas.

Os estudos sobre gestão de riscos no setor de infraestrutura são voltados prioritariamente para os riscos de projetos, onde os contratos envolvem investimentos em ativos com alto grau de especificidade e apresentam forte exposição a riscos e incertezas, potenciais geradores de repercussões adversas nos direitos de propriedade. Nesses termos, demandam mecanismos de governança especializados, capazes de responder aos eventos não antecipados mediante realização de adaptações sequenciais e coordenadas. Esta escolha implica assunção de custos de transação elevados, admitidos em razão dos benefícios esperados em termos de mitigação da exposição a riscos e incertezas (SILVA, 2018).

Flyvbjerg (2005, apud Sousa e Pompermayer, 2018) considera que em projetos de investimento público em infraestrutura deve ser feita avaliação dos riscos de cada alternativa de solução durante o processo de seleção, já que tais projetos são complexos, intensivos em escala e utilizam-se de vultosos capitais.

Sousa e Pompermayer (2018) consideram que ao serem identificados os principais riscos associados a cada alternativa proposta, a escolha de quais delas serão levadas

adiante pode ser afetada pelo nível de risco percebido. Alguns desses riscos não inviabilizam a continuidade do projeto e do contrato, mas, podem, por vezes, ensejar renegociação contratual. Porém, a continuidade pode ser afetada, exigindo um alto custo para a retomada de sua realização.

Na análise de alocação de riscos, é necessário definir as responsabilidades pela assunção dos riscos. Hillson (2002), considera que cada risco deve ser alocado à parte que tiver melhores condições de gerenciá-lo – ou seja, de tomar as medidas para mitigá-lo–, e de obter as informações necessárias para avaliar e se prevenir da ocorrência e suas consequências. Caso nenhum agente tenha condições satisfatórias de gerenciar, deve-se alocá-lo ao que estiver em melhores condições de bancá-lo, isto é, que tiver maior capacidade de assumir os custos de sua ocorrência. A ausência desta análise levará a uma má alocação de riscos, com maior custo fiscal ou do contrato (SOUSA e POMPERMAYER, 2018).

O mapeamento e a avaliação dos riscos nas fases de elaboração e avaliação dos projetos de infraestrutura parece ser o caminho para maior efetividade para o sucesso da implantação dos empreendimentos (SOUSA e POMPERMAYER, 2018). Os autores ainda consideram que:

Os modelos de gestão em instituições públicas é ainda um ponto a ser consolidado, sob a perspectiva de melhora na eficiência dos processos de seleção, avaliação e qualidade dos projetos vinculados à infraestrutura. As soluções para destravar os investimentos claramente passam por uma melhor elaboração e avaliação, agregando o mapeamento e o exame de riscos de cada alternativa de solução antes do início das obras.

Para Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003, apud Lotta e Favaretto, 2018) projetos de grande porte envolvem necessariamente muitos riscos e incertezas, sendo que as estratégias de tomada de decisão a respeito de riscos deveriam estar no centro do processo decisório. No entanto, estes aspectos acabam sendo negligenciados em prol de tomadas de decisão mais restritas e feitas de cima para baixo, sem envolvimento de quem pode ser afetado pelo projeto (LOTTA e FAVARETTO, 2018).

Os estudos sobre gestão de riscos no setor de infraestrutura versam, predominantemente, sobre os riscos dos projetos. No entanto, o presente estudo trata da gestão de riscos ligada à governança corporativa, ou seja, quais os mecanismos e práticas estabelecidas para mitigar os riscos associados à gestão dos projetos de infraestrutura no âmbito dos Ministérios, passando por todo o seu ciclo, desde a sua concepção, passando pela seleção e contratação, até a sua conclusão.

2.4 – Modelos (*frameworks*) de Gestão de Riscos

A adoção de padrões e boas práticas organizados em modelos (*frameworks*) reconhecidos é uma forma eficaz de estabelecer uma abordagem sistemática, oportuna e estruturada para a gestão de riscos, contribuindo para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes (ABNT, 2009).

A seguir são apresentados os modelos reconhecidos internacionalmente e utilizados por diversas organizações para a implementação da gestão de riscos.

2.4.1 – COSO GRC

Em 2004 o Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission (COSO) lançou o framework intitulado Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada (COSO GRC). O Coso é uma entidade sem fins lucrativos que tem como objetivo trazer melhorias nos relatórios financeiros por meio da ética, governança corporativa e a efetividade dos controles internos.

O COSO GRC, publicado em 2004 é tido como referência no tema gestão de riscos corporativos. O modelo foi projetado com o objetivo de orientar as organizações no estabelecimento de um processo de gestão de riscos corporativos e na aplicação de boas práticas sobre o tema (BRASIL, sem data).

De acordo com COSO (2007), versão traduzida para o português, a premissa inerente ao gerenciamento de riscos corporativos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. O gerenciamento de riscos corporativos tem por finalidade (i) alinhar o apetite a risco com a estratégia adotada, (ii) fortalecer as decisões em resposta aos riscos, (iii) reduzir as surpresas e prejuízos operacionais, (iv) identificar e administrar riscos múltiplos e entre empreendimentos, (v) aproveitar oportunidades e (vi) otimizar o capital.

Essa estrutura de gerenciamento de riscos corporativos é orientada de modo que a organização possa alcançar seus objetivos, que são classificados em estratégicos, operações, comunicação e conformidade. Além disso, foram estabelecidos oito componentes no COSO (2007): (a) ambiente interno, (b) fixação de objetivos, (c) identificação de eventos, (d) avaliação de riscos, (e) resposta ao risco, (f) atividades de controle, (g) informações e comunicações, e (h) monitoramento.

Esses objetivos e componentes apresentam-se relacionados por meio de um cubo tridimensional, ilustrando a capacidade de manter o enfoque na totalidade do

gerenciamento de riscos de uma organização, ou na categoria de objetivos, componentes, unidade da organização ou qualquer um dos subconjuntos (COSO, 2007).

Figura 1 – Objetivos e componentes do COSO GRC 2004



Fonte: COSO, 2007

Em sua versão atualizada, COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance 2017 (COSO, 2017), registrou-se que:

Gerenciamento de riscos corporativos não é uma função nem um departamento. É a cultura, as competências e as práticas que as organizações integram à definição e à execução da estratégia, com o objetivo de gerenciar o risco na criação, na preservação e na realização de valor.

[...]

Gerenciamento de riscos corporativos vai além do controle interno. Ele também trata de outros tópicos, como definição de estratégia, governança, comunicação com os stakeholders e mensuração da performance. Seus princípios se aplicam a todos os níveis da organização e a todas as funções.

Os componentes do gerenciamento de riscos do COSO GRC foram reduzidos para cinco (1) governança e cultura; (2) estratégia e definição de objetivos; (3) desempenho (performance); (4) análise e revisão; e (5) informação, comunicação e divulgação (COSO, 2017).

O modelo do COSO GRC 2004 é apresentado na forma de matriz tridimensional (cubo), demonstrando uma visão integrada dos componentes que os gestores precisam adotar para gerenciar os riscos de modo eficaz, no contexto dos objetivos e da estrutura de cada organização. Já o modelo COSO GRC 2017 proporciona maior alinhamento

às expectativas em torno das responsabilidades das instâncias de governança e da alta administração no cumprimento das suas obrigações de *accountability* (BRASIL, 2018).

Figura 2 – Modelo do COSO GRC 2017



Fonte: COSO, 2017

2.4.2 – ISO 31000

No Brasil, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) publicou em 2009 a norma ABNT NBR ISO 31000, que trata de gestão de riscos - princípios e diretrizes, e tem por objetivo fornecer recomendações para o planejamento, implantação e execução de um processo de gestão de riscos abrangendo toda a organização (BRASIL, sem data).

O propósito da gestão de riscos é a criação e proteção de valor. Em 2018 foi lançada uma nova versão da ISO 31000, passando a ser intitulada Gestão de riscos – Diretrizes, com algumas alterações em relação a edição anterior. Dentre elas, destacam-se os princípios que fornecem orientações sobre as características da gestão de riscos eficaz e eficiente (ABNT, 2018):

- a) Integrada – integra todas as atividades organizacionais.
- b) Estruturada e abrangente – contribui para resultados consistentes e comparáveis.
- c) Personalizada – a estrutura e o processo de gestão de riscos são personalizados e proporcionais aos contextos externo e interno da organização relacionados aos seus objetivos.
- d) Inclusiva – envolvimento das partes interessadas, possibilitando a integração de conhecimentos, pontos de vista e percepções, buscando uma melhor conscientização e fundamentação para a gestão de riscos.

- e) Dinâmica – a gestão de riscos antecipa, detecta, reconhece e responde a mudanças e eventos de maneira apropriada e oportuna.
- f) Melhor informação disponível – informações históricas e atuais, bem como expectativas futuras; leva em consideração limitações e incertezas a elas associadas; a informação deve ser oportuna, clara e disponível para as partes interessadas.
- g) Fatores humanos e culturais – influenciam todos os aspectos da gestão de riscos em cada nível e estágio.
- h) Melhoria contínua – a gestão de riscos é melhorada continuamente por meio do aprendizado e experiências.

Conforme Brasil (2018), a ISO 31000 fornece princípios e diretrizes para gerenciar qualquer tipo de risco em toda ou em parte de qualquer tipo de organização.

Figura 3 – Processo de gestão de riscos ISO 31000



Fonte: ABNT NBR ISO 31000, 2018

2.4.3 – Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016 (IN 01/2016)

A IN 01/2016 (BRASIL, 2016a) estabeleceu princípios, objetivos e estrutura de modelo da gestão de riscos, além de definir elementos mínimos para as políticas de gestão de riscos a serem instituídas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e responsabilidades quanto a essa gestão.

Os princípios a serem observados são:

- gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;
- estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequado;
- estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização;
- utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e
- utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Os objetivos da gestão de riscos são:

- assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso;
- aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e
- agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Ainda foram definidos como componentes da estrutura de gestão de riscos (i) ambiente interno, (ii) fixação de objetivos, (iii) identificação de eventos, (iv) avaliação de riscos, (v) resposta a riscos, (vi) atividades de controles internos, (vii) informação e comunicação, e (viii) monitoramento (BRASIL, 2016a). Tais componentes são os mesmos adotados pelo COSO GRC 2004.

Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal devem publicar a política de gestão de riscos, que é a declaração de intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos, devendo especificar, ao menos:

- I. Princípios e objetivos organizacionais;
- II. Diretrizes sobre:
 - a. Como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;
 - b. Como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;
 - c. Como será medido o desempenho da gestão de riscos;
 - d. Como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;
 - e. A utilização de metodologia e ferramentas para apoio à gestão de riscos; e
 - f. O desenvolvimento contínuo dos agentes em gestão de riscos.
- III. Competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

Além disso, no mapeamento de riscos, os órgãos e entidades devem considerar, dentre outras tipologias possíveis, os riscos operacionais, de imagem/reputação do órgão, legais e financeiros/orçamentários.

A IN 01/2016 (BRASIL, 2016a) também definiu que a responsabilidade pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos é do dirigente máximo da organização. A norma definiu ainda que o dirigente máximo deve instituir um comitê de governança, riscos e controles, órgão que terá, dentre outras competências, a de liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade.

2.4.4 – Decreto nº 9.203/2017

A gestão de riscos é considerada dentre as onze diretrizes da governança pública estabelecidas no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017):

- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

Também está inserida no mecanismo controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

O Decreto ainda previu a instituição pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do comitê interno de governança, com o objetivo de garantir que as boas práticas de governança, incluídas as de gestão de riscos, se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva.

Definiu também que a alta administração das organizações deveria estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

Os princípios a serem aplicados ao sistema de gestão de riscos e controles são (BRASIL, 2017):

- I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;
- II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;
- III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e
- IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

2.4.5 – Referencial Básico de Governança e Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União

No âmbito do Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014), a governança é composta pelos mecanismos Liderança, Estratégia e Controle, sendo cada um deles integrado por diversos componentes e práticas.

A gestão de riscos, que integra o Controle, tem duas práticas a ela associadas: “Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno” e “Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional”. A primeira prática refere-se à definição de diretrizes para o sistema de gestão de riscos e controle interno; riscos críticos devem ser identificados e os controles internos devem ser capazes de mitigá-los. A segunda, refere-se ao monitoramento e à avaliação do sistema de gestão de riscos e controle interno por parte da alta administração, ocasionando a implantação de medidas para a melhoria do sistema de forma contínua (BRASIL, 2014).

Conforme Brasil (2018m) o TCU acompanhará, por cinco anos, a contar de 2017, a evolução da capacidade de governança e gestão dos diversos órgãos e entidades da APF.

Em 2017 foi realizado Levantamento pelo TCU com a finalidade de obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão de tecnologia da informação (TI), contratações, pessoas e resultados. Houve um ajuste nos mecanismos da governança em relação ao Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014): Controle foi substituído por *Accountability*, e a prática gestão de riscos, anteriormente integrante do Controle, levada para o âmbito da Estratégia, dentre outros pequenos ajustes (BRASIL, 2018b).

Foi aplicado questionário de autoavaliação, dividido nos temas governança, operações e resultados finalísticos, sendo elaborados seis perfis representando o panorama da administração pública federal: perfil integrado de governança e gestão, perfil de governança pública, perfil de governança e gestão de pessoas, perfil de governança e gestão de TI, perfil de governança e gestão de contratações e perfil resultados. Também foi gerado o índice integrado de governança e gestão (iGG), composto pelos índices: de governança pública (iGovPub), de governança e gestão de pessoas (iGovPessoas), de governança e gestão de TI (iGovTI) e de governança e gestão de contratações (iGovContratações) (BRASIL, 2018b).

Por meio do iGG, identificou-se que 58% das organizações estariam em estágio de capacidade inicial em governança e gestão. Já dentro do iGovPub, 41% das organizações encontravam-se em estágio inicial. Considerando a gestão de riscos, integrando o mecanismo estratégia, destacou-se o alto percentual de organizações que estariam no estágio

inicial da capacidade em ‘Estabelecer modelo de gestão de riscos’ e ‘Gerar riscos críticos’, 79% e 83%, respectivamente (BRASIL, 2018b).

Já o Levantamento de 2018 demonstrou que 47% e 39% das organizações estavam em estágio de capacidade inicial de governança e gestão (iGG) e de governança pública (iGovPub), respectivamente. Os índices obtidos demonstraram “que as entidades estão, aos poucos, saindo do estágio inicial de capacidade e ingressando no estágio intermediário ou no aprimorado (BRASIL, 2018m). Quanto à gestão de riscos, o cenário, basicamente, se repete, não havendo sinalização de tendência de melhora verificável, visto que 84% das organizações ainda estão em estágio inicial da capacidade na gestão de riscos (BRASIL, 2018m).

Conforme Brasil (2018m), o grau de maturidade da prática de governança foi definido em aprimorado (70,01 a 100%), intermediário (40 a 70%) e inicial, que se subdividiu em iniciando (15 a 39,99%) e inexpressivo (0 a 14,99%). Considerando o iGG do ano de 2018, os Ministérios da Integração Nacional e de Meio Ambiente encontravam-se no estágio ‘iniciando’, e os demais, Ministérios de Minas e Energia; das Cidades; e dos Transportes, no ‘intermediário’.

Para o atingimento de um nível de maturidade aprimorado na gestão de riscos, o TCU estabeleceu, em seu Referencial Básico de Gestão de Riscos (BRASIL, 2018a), boas práticas para a implementação da gestão de riscos:

- i. definir papéis e responsabilidades relacionados à gestão de riscos;
- ii. definir estratégia e diretrizes para gestão de riscos;
- iii. definir critérios de classificação de risco e grau de tolerância a risco;
- iv. definir e implantar política de gestão de riscos;
- v. definir e implantar processo de gestão de riscos;
- vi. identificar, avaliar, analisar, tratar e monitorar riscos críticos;
- vii. identificar e implantar controles internos para tratar riscos críticos;
- viii. definir e implantar plano de continuidade;
- ix. monitorar e avaliar a estrutura de gestão de riscos;
- x. aprimorar continuamente a estrutura de gestão de riscos.

Para o alcance dessas práticas, organizações que já estão implantando a gestão de riscos seguiram os seguintes passos (BRASIL, 2018a):

- a. montagem de um grupo de trabalho com pessoas que conheçam e/ou tenham interesse em aplicar modelos, técnicas e ferramentas de gestão de riscos; possuam habilidades técnicas e gerenciais;

- b. realização de estudos preliminares para aprofundar o conhecimento sobre gestão de riscos e do ambiente interno e externo no qual a organização está inserida;
- c. definição da estratégia de implantação (objetivos, responsáveis, estruturas, momento de implantação) e da arquitetura de gestão de risco;
- d. definição da política de gestão de riscos;
- e. definição das responsabilidades das partes interessadas;
- f. definição do processo de gestão de riscos (estabelecimento do contexto; identificação, análise e avaliação de riscos; tratamento de riscos; comunicação, consulta; e monitoramento de riscos);
- g. implementação da gestão de riscos, por meio da implantação em unidades, processos e projetos piloto e, posteriormente, adaptação e disseminação para outros objetos e contextos.

3 - METODOLOGIA

Este capítulo é destinado a descrever a metodologia de pesquisa, definindo o tipo de pesquisa, os instrumentos de obtenção e a forma de análise dos dados.

O presente trabalho teve por finalidade identificar as práticas de gestão de riscos adotadas pelos Ministérios que tratam do tema infraestrutura no âmbito da administração direta da APF, e a sua utilização como instrumento de governança, considerando os aspectos normativos, estrutural (pessoas, sistemas) e os processos organizacionais que se relacionam ao tema.

Buscou-se responder em que medida a gestão de riscos é utilizada como instrumento de governança no âmbito dos ministérios da área de infraestrutura – Cidades, Integração Nacional, Meio Ambiente, Minas e Energia e Transportes, Portos e Aviação Civil – por tratarem de temas que guardam correlação entre si.

Com base em Gil (2002), com relação ao objetivo, a pesquisa classifica-se como exploratória; quanto aos procedimentos utilizados, caracteriza-se como estudo de caso; e à forma de coleta e análise dos dados como pesquisa qualitativa.

As pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torna-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2002).

O estudo de caso, segundo Gil (2002), “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”.

O tipo de pesquisa qualitativa refere-se à classificação quanto a forma com que os dados são coletados, e analisados/tratados. Flick (2009) enfatiza que a pesquisa qualitativa analisa empiricamente os acontecimentos através de textos para analisar uma realidade em estudo.

Os procedimentos a serem utilizados para esse estudo serão a pesquisa bibliográfica e documental.

Segundo Gil (2002), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Já a investigação documental, ou pesquisa documental, “vale-se de materiais que não recebem um

tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”.

Por meio da pesquisa bibliográfica, buscou-se o conhecimento dos conceitos relacionados à governança e à gestão de riscos, especificamente na relação entre os dois conceitos aplicados ao setor público. Por intermédio da pesquisa documental, realizada por meio da busca e análises das informações, dos normativos e das legislações disponíveis nas páginas institucionais do governo federal, bem como de documentos obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), foram identificadas as características institucionais e demais informações relacionadas ao tema governança e gestão de riscos.

Foram realizadas entrevistas parcialmente estruturadas com a alta administração e gestores dos Ministérios escolhidos para a obtenção dos dados. Entrevistas parcialmente estruturadas são aquelas guiadas por relação de pontos de interesse que o entrevistador (pesquisador) vai explorando ao longo de seu curso (GIL, 2002).

A escolha dos participantes das entrevistas se deu em função da atuação dos entrevistados no processo de gestão de riscos dentro dos Ministérios, do grau de conhecimento acerca das estruturas organizacionais, além da facilidade do acesso e do agendamento das entrevistas com tais profissionais. O Assessor Especial de Controle Interno foi escolhido para participar das entrevistas visto que ele estabelece a ponte entre a gestão dos Ministérios e o controle interno, tendo dentro de suas atribuições a assessoria do Ministro de Estado quanto a assuntos de controle interno, assim como a orientação dos gestores sobre o tema (BRASIL, 2000).

Inicialmente, foram selecionados 10 gestores para serem entrevistados, 2 para cada ministério, porém no decorrer do trabalho, em função da transição de governo ter dificultado o agendamento das entrevistas, foram ouvidos 6 gestores, apenas não sendo possível entrevistar profissionais do Ministério da Integração Nacional.

O roteiro das entrevistas parcialmente estruturadas conta com questões que procuraram aproximar o conhecimento teórico, obtido por meio da revisão bibliográfica e da pesquisa documental, com a prática adotada pelos órgãos, e está apresentada no Apêndice A.

A análise de dados foi feita buscando verificar se havia aderência dos normativos ministeriais e das práticas adotadas pelos Ministérios aos quesitos estabelecidos na

IN 01/2016 (BRASIL, 2016a), no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL,2017a), e nas Boas Práticas do TCU (BRASIL, 2018a) quanto à gestão de riscos.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo é destinado a descrever os resultados obtidos a partir da pesquisa bibliográfica, da análise documental e das entrevistas com gestores responsáveis pela gestão de riscos nos Ministérios estudados.

Inicialmente é apresentado para cada ministério um breve histórico, suas competências, área de atuação e organização administrativa, com vistas a subsidiar o entendimento dos elementos que integram a gestão de riscos proposta por cada órgão.

Na sequência discorre-se, para cada Ministério estudado, sobre a instituição e implementação da política de gestão de riscos, suas diretrizes e objetivos; o processo institucional e as instâncias de governança e riscos, especialmente quanto a atuação dos órgãos colegiados estabelecidos e da Assessoria Especial de Controle Interno; as diretrizes e os limites para a exposição a riscos; os critérios para avaliação de riscos; os processos críticos; os riscos críticos; e a comunicação sobre riscos adotada.

Para cada Ministério foram avaliadas as práticas de gestão de riscos como instrumento de governança, tendo como critérios os referenciais teóricos estabelecidos pela IN 01/2016, pelo Decreto nº 9203/2017 e pelas Boas Práticas preconizadas pelo TCU no Referencial Básico de Gestão de Riscos.

Também é apresentada uma análise das possíveis causas para a classificação dada pelo TCU, em 2017 e 2018, em relação ao grau de maturidade da gestão de riscos dos órgãos estudados.

E, fechando o capítulo, são apresentados os impactos iniciais na gestão de riscos dos órgãos estudados em função da reforma administrativa promovida pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

4.1 – Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Já em sua criação, conforme Maricato (2006), a estrutura do Ministério baseou-se nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados

ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e o transporte da população urbana (mobilidade e trânsito).

A missão do Ministério das Cidades, conforme seu mapa estratégico (BRASIL, 2018m), é promover o desenvolvimento urbano de forma integrada e articulada com os entes federados e a sociedade.

Conforme o Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016b), coube ao Ministério das Cidades a área de competência da política de desenvolvimento urbano; das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; dentre outros temas associados.

Para desenvolver as atribuições do Decreto, a organização administrativa do MCID foi estruturada, de forma sintética, com o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva e 4 secretarias finalísticas – de Habitação; de Saneamento Ambiental; de Mobilidade Urbana e de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2018c).

A Secretaria Executiva (SE) e a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, envolveram-se diretamente no desenvolvimento e na implementação da política de gestão de riscos, de acordo com a entrevista com o gestor. A primeira teve a atribuição, dentre outras, de desenvolvimento e operacionalização da implantação, e a segunda, de apoio e capacitação do pessoal do Ministério.

Foi realizada capacitação para os integrantes do MCID, com exposição de conceitos, estudo de casos e exercícios práticos, com objetivo de “auxiliar os servidores a adotar processos de gestão de riscos de forma eficaz, eficiente e coerente, através de uma maneira sistemática, transparente e confiável”. Foram certificados 54 participantes, que, ao final do curso, deveriam ser capazes de aplicar a metodologia de identificação, análise e avaliação de riscos como ferramenta de apoio a implementação das ações de gerenciamento de riscos e controles (BRASIL, 2018p)

Inicialmente, o MCID instituiu sua Política de Gestão de Riscos (PGR) por meio da Portaria nº 650, de 16 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017b). Posteriormente, em função dos disciplinamentos produzidos por órgãos do governo federal, como as políticas de gestão de riscos da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, e do Decreto nº 9.203/2017, que estabeleceu a governança no âmbito do Poder Executivo Federal, o Ministério alterou sua política por meio Portaria nº 277, em 20 de abril de 2018 (BRASIL,

2018h), passando a designá-la de Política de Governança e Gestão de Riscos, tornando-a mais abrangente.

As diretrizes estabelecidas para a gestão de riscos do MCID são atuar de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público; estabelecer níveis de exposição a riscos adequados; estabelecer procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização; utilizar mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e apoiar a melhoria contínua dos processos organizacionais.

Dentre os objetivos estabelecidos para a governança e a gestão de riscos estão, dentre outros, aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos do Ministério; fomentar uma gestão proativa; e atentar para a necessidade de identificar e tratar riscos em todo o Ministério, de forma incremental, ampla e iterativa.

Foram estabelecidas como instâncias responsáveis pela governança e gestão de riscos o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), a Secretaria Executiva do CGRC, e as Unidades Setoriais de Governança e Gestão de Riscos (USG).

O CGRC tem caráter deliberativo e é composto pelo Secretário Executivo, que o preside, pelos Secretários Nacionais de Desenvolvimento Urbano, de Habitação, de Mobilidade Urbana e de Saneamento Ambiental, pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, pelo Diretor do Departamento Nacional de Trânsito, e, em caráter consultivo, pelo Consultor Jurídico e pelo Assessor Especial de Controle Interno. Os Secretários Nacionais e o Diretor supramencionados são os dirigentes máximos que também representam as Unidades Setoriais de Governança e Gestão de Riscos.

O Comitê deve reunir-se ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, a critério do Secretário Executivo como seu presidente, devendo publicar em sítio eletrônico suas atas e resoluções, ressalvado o conteúdo sujeito a sigilo.

Dentre as competências do CGRC destacam-se: definir e atualizar as estratégias de implantação da governança e da gestão de riscos, considerando os contextos externo e interno; garantir o apoio institucional para a promoção da adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos; avaliar e definir os níveis de apetite a risco dos processos organizacionais; aprovar as respostas e as respectivas medidas de controle a serem implantadas nos processos organizacionais; monitorar a evolução de níveis de riscos e a efetividade das medidas de controle implementadas; avaliar o desempenho da arquitetura de

gestão de riscos e fortalecer a aderência dos processos à conformidade normativa; e aprovar o Método de Governança e Gestão de Riscos e suas revisões.

Em 2018 foram realizadas 8 reuniões do Comitê, sendo aprovados o Regimento Interno do Comitê (Resolução nº 01) e o Regimento Interno das Unidades Setoriais de Governança e Gestão de Riscos (Resolução nº 02), além de debatidos os seguintes temas prioritários: (i) demandas de tecnologia da informação de cada unidade (desenvolvimento e manutenção de sistemas), (ii) obras paralisadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e (iii) aperfeiçoamento dos Manuais de Instrução e Contratação dos programas e ações do MCID integrantes do PAC e dos não integrantes do PAC (MICE-PAC e MICE-NÃO PAC) (BRASIL, 2018p).

A Diretoria de Integração, Avaliação e Controle Tecnológico (DIACT), que integra a Secretaria Executiva do MCID, é a responsável por exercer as funções da Secretaria Executiva do Comitê. Dentre suas atribuições está o auxílio ao Comitê na definição e nas atualizações da estratégia de implantação da governança e da gestão de riscos; o auxílio na definição dos indicadores de desempenho do Ministério para subsidiar os processos decisórios relativos à governança e gestão de riscos; e a proposição do Método de Governança e Gestão de Riscos.

Tal Método deverá prever de que forma e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos, assim como deverá especificar como será medido o desempenho da gestão de riscos. A governança e a gestão de riscos a serem implantadas no Ministério deverão seguir as orientações e prerrogativas instituídas pelo Método, que deveria ter sido aprovado até 31 de dezembro de 2018. No entanto, não foi identificada publicação de portaria tratando do tema.

Conforme entrevista com o gestor, o MCID utilizará o Método adotado pelo Ministério do Planejamento, incluindo a solução tecnológica, o Sistema Ágatha. O MCID optou por adaptar tal solução, porém a área de informática estava esbarrando em problemas na interface dos sistemas adotados pelo MCID e os requisitos operacionais do Ágatha. Somente após fazer a compatibilização, a DIACT ajustaria o Método do Ministério do Planejamento para implantar a gestão de riscos no MCID.

Já às Unidades Setoriais de Governança e Gestão de Riscos (USG), dentre outras responsabilidades, cabe aplicar as estratégias de implantação da governança e da gestão de riscos definidas pelo CGRC, considerando os contextos externo e interno; identificar, analisar e avaliar os riscos dos processos sob sua responsabilidade; propor respostas e

respectivas medidas de controle a serem implantadas nos processos organizacionais sob sua responsabilidade; e definir os responsáveis pelo gerenciamento de riscos no âmbito dos processos organizacionais da unidade, que deverão ter autonomia suficiente para orientar e acompanhar as etapas de identificação, análise, avaliação e implantação das respostas aos riscos.

A regulamentação da atuação das USG foi dada pela Resolução do Comitê de Governança, Riscos e Controles nº 02, de 01 de outubro de 2018 (BRASIL, 2018l), que, no entanto, passou a vigorar em 26 de dezembro de 2018, quando foi assinada pelo Secretário Executivo do CGRC.

Conforme o gestor, o MCID desenvolveu um Plano de Ação para Implantação da Governança e Gestão de Riscos, contemplando, no momento da entrevista, etapas (i) concluídas, como instalação do CGRC e aprovação de seu Regimento Interno, resolução com orientação para instituição das USG e capacitação; (ii) em andamento, a exemplo da instalação das USG e avaliação do Sistema Ágatha, e, (iii) pendentes de implementação, como regras para transparência e comunicação, método de priorização de processos críticos, critérios para mapeamento de riscos, método de governança estratégica e gestão de riscos, modelo da matriz de riscos, modelo de relatório de gestão de riscos e método de tratamento de riscos (BRASIL, 2018p).

As ações que foram implementadas estão, de forma geral, voltadas para o aspecto formal da gestão de riscos. Conforme as atas de reunião (BRASIL, 2018p), o CGRC optou por iniciar por temas específicos – demandas de tecnologia da informação, obras paralisadas e alterações normativas.

A análise do conteúdo das atas tendo como base o referencial estabelecido (IN, Decreto nº 9.203/2017 e Referencial Básico do TCU sobre Gestão de Riscos) revela que as discussões ocorridas no âmbito do CGRC se deram sem, no entanto, aplicar a metodologia para mapeamento dos riscos que impactam o atingimento dos objetivos do Ministério, qual seja, estudar o ambiente interno, fixar objetivos, identificar eventos, avaliar riscos, elaborar respostas aos riscos, definir atividades de controles internos, estabelecer informação e comunicação, e monitorar.

Ainda não há, por parte do CGRC, uma visão de implementar uma metodologia em toda a instituição para fazer uma abordagem integrada da gestão de riscos. Os riscos do MCID ainda não foram mapeados de forma sistemática, apesar dos gestores terem conhecimento daqueles que impactam no atingimento dos objetivos do Ministério.

Também não foram realizadas ações formais quanto à definição dos limites para exposição a riscos, dos critérios de avaliação de riscos, dos processos críticos, dos riscos críticos e da metodologia para avaliar o desempenho da gestão de riscos.

A comunicação sobre riscos críticos se dá nas reuniões do Comitê, sendo os assuntos registrados em ata. Ainda não foi definido um espaço exclusivo no sítio eletrônico da organização para as comunicações sobre o tema.

4.2 – Ministério da Integração Nacional

O Ministério da Integração Nacional foi criado por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Conforme o mapa estratégico do MI (BRASIL, 2018f), a sua missão é reduzir as desigualdades regionais promovendo o desenvolvimento econômico e socialmente inclusivo e conduzir nacionalmente as políticas de proteção e defesa civil, segurança hídrica e irrigação.

Os temas afetos à sua gestão são, entre outros, a formulação e condução das Políticas Nacional de Desenvolvimento Regional e de Irrigação; a formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento; o estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais; o estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos fundos de desenvolvimento regional; estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais; acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional; proteção e defesa civil; obras contra as secas, de infraestrutura hídrica e públicas em faixa de fronteira; e ordenação territorial (BRASIL, 2017c).

A estrutura regimental do MI foi aprovada pelo Decreto nº 8.980, de 1º de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017c), sendo composta, de forma sintética, pelo Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva e 4 secretarias finalísticas – de Desenvolvimento Regional; de Proteção e Defesa Civil; de Infraestrutura Hídrica; e de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais.

A Secretaria Executiva e a Assessoria Especial de Controle Interno têm seus papéis estabelecidos nas Portarias nº 79, de 23 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017d) e nº 702, de 27 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017i), que instituíram, respectivamente, o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) e a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão (PGRC).

Conforme esses normativos, a Chefia de Gabinete da SE tem a função de auxiliar administrativamente o Comitê e a responsabilidade de elaborar proposta de alteração de atribuições necessárias para o funcionamento das instâncias de supervisão, apoio e execução da gestão de riscos. Já o Assessor Especial de Controle Interno, prestará apoio técnico ao Colegiado.

O Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) tem dentre seus objetivos a promoção de práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento; a institucionalização de estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos; a promoção do desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e o incentivo a adoção de boas práticas de governança, gestão de riscos e de controles internos; aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos.

O Secretário Executivo do MI e os Secretários Nacionais de Desenvolvimento Regional, de Proteção e Defesa Civil, de Infraestrutura Hídrica e de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais compõem o Comitê, sob a presidência do primeiro. A Assessoria Especial de Controle Interno apoia tecnicamente o Comitê.

Com a publicação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão (PGRC), o Comitê manteve sua composição e agregou novas atribuições, como a responsabilidade pela definição e atualização das estratégias de implementação da gestão de riscos, e a aprovação da Metodologia de Gestão de Riscos e de suas revisões.

Posteriormente, por meio da Portaria nº 239, de 18 de junho de 2018 (BRASIL, 2018v), foram acrescentadas atribuições ao Comitê, para compatibilizar com o art. 14 do Decreto nº 9.203/2017, dentre elas, auxiliar a alta administração quanto à incorporação dos princípios e diretrizes estabelecidos pelo Decreto. Além disso, foi estabelecida a necessidade de publicação de suas atas e suas resoluções em sítio eletrônico, não estabelecendo, no entanto, a periodicidade de suas reuniões.

O Comitê realizou 4 reuniões ao longo de 2017 e 2018. Nas três que ocorreram em 2017, tratou-se do funcionamento do CGRC, da elaboração e publicação da PGRC e do regimento interno. Já na reunião ocorrida em 2018 foram tratados assuntos referentes a passivos de análise de prestação de contas de convênios e de contratos de repasse; preparação do Relatório de Gestão do MI referente ao exercício 2018; sugestões em relação à minuta do regimento interno do CGRC; solicitação de abertura de processo seletivo de pessoal; oferta de serviços públicos digitais; e necessidade de revisão/atualização das Portarias nº

79/2017 e 239/2018 que tratam do CGRC visando sua adequação à nova estruturação do Ministério, que viria a acontecer em função da mudança administrativa implementada pelo presidente eleito em outubro de 2018 (BRASIL, 2019d). Depreende-se dos registros das reuniões que até o final de 2018 o regimento interno do Comitê não foi publicado. As atas não estão publicadas no sítio eletrônico da instituição, nem publicação de documentos relacionados às suas decisões.

A Política de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão (PGRC) do MI estabeleceu como princípios a agregação de valor e proteção do ambiente interno do Ministério; integração a todos os processos organizacionais; o subsídio à tomada de decisões; a abordagem explícita da incerteza; o uso sistemático das melhores informações disponíveis; a consideração dos fatores humanos e culturais; transparência e participação; o dinamismo, iteração e capacidade de reagir a mudanças; e a melhoria contínua.

Já como objetivos foram definidos, entre outros, aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos do MI; atentar para a necessidade de identificar e tratar riscos em todo o Ministério; facilitar a identificação de oportunidades e ameaças; e melhorar a governança.

Foram estabelecidas como instâncias de supervisão e execução da gestão de riscos o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), já abordado anteriormente, o Núcleo de Gestão de Riscos (NGR), a Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão (UGRC); e o Gestor de Processos de Risco.

O Núcleo de Gestão de Riscos é composto por servidores e/ou unidade a ser designada pelo Secretário Executivo. Dentre suas funções está a de propor a Metodologia de Gestão de Riscos e suas revisões; monitorar a evolução dos níveis de riscos e a efetividade das medidas de controle implementadas; e medir o desempenho da Gestão de Riscos objetivando a sua melhoria contínua. A operacionalização da Gestão de Riscos, a ser descrita pela Metodologia de Gestão de Riscos, deverá contemplar, no mínimo, entendimento do contexto, identificação de riscos, análise de riscos, avaliação de riscos, priorização de riscos, definição de respostas aos riscos, e comunicação e monitoramento. O prazo para a aprovação da metodologia foi estabelecido em doze meses após a publicação da PGR, ou seja, dezembro de 2018, no entanto, não foi identificada publicação de portaria tratando do tema.

A Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão será constituída em cada Secretaria do Ministério e composta pelo dirigente máximo e servidores por ele indicados, com capacitação nos temas afetos à gestão de riscos e controles internos da

gestão. Compete à Unidade a definição dos processos prioritários nos quais serão implementados a gestão de riscos e a promoção da implementação de metodologias e instrumentos de gestão de riscos e controles internos da gestão, dentre outras competências.

O Gestor de Processos será o responsável pela execução de um determinado processo de trabalho, inclusive sobre a gestão de riscos. Tem entre suas competências a elaboração do Plano de Implementação de Controles, que deverá ser aprovada pela Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão, e a implementação e o gerenciamento das ações do Plano de Implementação de Controles, bem como a avaliação dos resultados.

A PGRC ainda definiu como seus instrumentos as instâncias de supervisão, apoio e execução da gestão de riscos; a metodologia da gestão de riscos; a capacitação continuada em temas afetos à gestão de riscos e controles internos; as normas, manuais e procedimentos; e a solução tecnológica que dará suporte ao processo de gestão de riscos e controles internos.

Quanto às diretrizes e limites para exposição a riscos, critérios de avaliação de riscos, processos críticos, riscos críticos e desempenho da gestão de riscos, não foram identificados normativos que tratem dessas ações.

Não está definido nas Portarias como ocorre a comunicação sobre riscos críticos entre as instâncias de governança e toda a organização. Não foi identificado no sítio eletrônico da organização um espaço para as comunicações sobre o tema.

4.3 – Ministério do Meio Ambiente

O Ministério do Meio Ambiente foi criado por meio da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, e tem por missão formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos e a sociedade para o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2018g).

Os temas de atribuição do MMA são a política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; a política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; a proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; políticas para a integração do meio ambiente e a produção; políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e zoneamento ecológico-econômico.

Conforme o Decreto nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017 (BRASIL, 2017j), a estrutura administrativa responsável pela gestão dos temas ligados ao Ministério, era,

basicamente, o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva, e 5 Secretarias finalísticas: de Mudança do Clima e Florestas; de Biodiversidade; de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental; de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; e de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.

De acordo com a entrevista realizada com o gestor, coube à Secretaria Executiva, por meio do Departamento de Gestão Estratégica a operacionalização das ações relacionadas à gestão de riscos. A Assessoria Especial de Controle Interno desempenhou o papel de apoiar e capacitar/sensibilizar o pessoal do Ministério acerca do tema, bem como de realizar *benchmarking* com outras instituições.

A Portaria nº 415, de 26 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017g), instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles, o Subcomitê de Gestão de Riscos e a figura do gestor de risco. A Política de Gestão de Riscos do Ministério do Meio Ambiente foi aprovada por meio da Portaria nº 126, de 26 de abril de 2018 (BRASIL, 2018i). Ainda em 2018, tal normativo foi revogado pela de nº 409, de 29 de outubro (BRASIL, 2018x), que instituiu a Política de Governança, Riscos e Controles, alinhando a PGRC do MMA ao Decreto nº 9.203/2017, abordando tanto a governança quanto a gestão de riscos.

Os objetivos da PGRC são a criação de rede de integração interna que possibilite a melhoria dos processos organizacionais e o estabelecimento de modelo de diálogo institucional com as partes interessadas, dando suporte à missão e aos objetivos estratégicos do órgão.

O comprometimento e apoio da alta administração com os padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro; a promoção da inovação e simplificação administrativa a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, dentre outras, são as diretrizes da PGRC do MMA.

Em relação à gestão de riscos, destacam-se os seguintes princípios: integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico; estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos; utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança; e capacidade de subsidiar a tomada de decisões com base nas melhores informações disponíveis.

Quanto aos objetivos da gestão de riscos estão incluídos aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos estratégicos do MMA; orientar os processos de identificação, comunicação, avaliação, classificação, priorização, tratamento e monitoramento

dos riscos inerentes às atividades desenvolvidas no Ministério; produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões; estimular a melhoria contínua dos processos de tomada de decisão e do tratamento dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização; e melhorar a aprendizagem organizacional, aumentando a capacidade da organização de se adaptar a mudanças.

A implementação da política de gestão de riscos deve priorizar processos ou iniciativas estratégicas cujos riscos impeçam ou dificultem o alcance dos objetivos, devendo estar associada ao modelo de gestão do planejamento estratégico, inclusive no que se refere à sua periodicidade de monitoramento.

Foram definidos como Estrutura de Governança, Riscos e Controles o Conselho de Governança, Gestão de Riscos e Controles (CONSEGOV), o Comitê de Governança (CGOV), os Subcomitês de Governança (SGOV) e os Núcleos de Governança, Gestão de Riscos e Controles (NGO). Essa nova Estrutura revogou a que estava estabelecida na Portaria nº 415, de 26 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017g).

Foram realizadas duas reuniões, uma do então Comitê de Governança, Riscos e Controles, em 17/04/2018, que aprovou a primeira versão da PGR do MMA e deu ciência aos participantes da reunião quanto às recomendações prolatadas na 1ª reunião do Comitê Interministerial de Governança. A segunda reunião, realizada em 27/11/2018, já pelo CONSEGOV, aprovou e validou as Portarias nº 409/2018, que estabeleceu a PGGRC, e nº 400/2018, que instituiu o Programa de Integridade do MI (BRASIL, 2019e). Não foi identificado no sítio eletrônico do Ministério a publicação das atas dessas reuniões.

O CONSEGOV é composto pelo Ministro, Secretário Executivo, Secretários do MMA, Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno e pelo Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). O Conselho se reunirá, ordinariamente, uma vez ao ano e, extraordinariamente, quando convocado pelo seu presidente. Ao Conselho compete, dentre outras, aprovar as Políticas de Governança, de Gestão de Riscos e o Programa de Integridade, suas revisões e seus métodos de operacionalização; institucionalizar estruturas adequadas de governança e gestão de riscos; aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e controles internos. Não há menção à publicação de suas atas de reuniões e decisões. Caberá ao Conselho determinar a revisão, a qualquer tempo, da PGR, reavaliando os riscos e os resultados das respostas definidas para cada um deles.

O CGOV, subordinado ao Conselho, será composto pelo Secretário Executivo, pelos Secretários do MMA, pelo Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro e pelos Guardiões dos objetivos estratégicos do MMA. O Departamento de Gestão Estratégica, integrante da Secretaria Executiva, apoiará a operacionalização do Comitê de Governança. Ele é responsável pela elaboração, implementação e monitoramento da Política de Governança, Riscos e Controles, e por propor revisões da PGRC, suas metodologias de operacionalização e encaminhá-las para aprovação do CONSEGOV.

A metodologia para operacionalizar o processo de gestão de riscos compreenderá ao menos as fases de definição do escopo, identificação de riscos, análise de riscos, avaliação de riscos, priorização de riscos, resposta aos riscos, comunicação e monitoramento, e definição do apetite ao risco.

Conforme as informações obtidas por meio de entrevista, foi realizado projeto-piloto em um projeto específico do MMA, que trata de gestão de projeto de cooperação internacional, que utiliza recursos externos, onde foram percorridas as etapas supracitadas, chegando até a elaboração do plano de tratamento dos riscos. Como o projeto escolhido é extenso, foram priorizados entre 10 e 15 riscos, e definida ao menos uma ação para cada risco identificado. O projeto-piloto continua com o monitoramento do plano de tratamento de riscos.

Ainda de acordo com o gestor, essa experiência será utilizada para a elaboração da metodologia de gestão de riscos para todo o Ministério, a ser desenvolvida em 2019. Além disso, o MMA utilizará, provavelmente, o Sistema Ágatha, do Ministério do Planejamento, como solução tecnológica para acompanhamento da gestão de riscos, de forma customizada e adequada às suas especificidades.

Os Subcomitês de Governança (SGOV) são instâncias táticas, responsáveis pela implantação da PGRC nas Unidades do Ministério. Serão compostos pelo Diretor do Departamento de Gestão Estratégica e pelos seguintes atores nos temas relacionados à sua unidade: Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração; Diretores das unidades do MMA e do SFB; Chefes de Gabinete das unidades; Coordenadores das unidades; multiplicadores do Planejamento Estratégico das unidades do MMA e do SFB.

As reuniões ordinárias serão quadrimestrais, cabendo aos SGOV a condução dos Fóruns Temáticos de Planejamento Estratégico e as revisões do Planejamento Estratégico em suas respectivas unidades.

Os Núcleos de Governança, Gestão de Riscos e Controles (NGO) são definidos como instâncias operacionais, responsáveis pela execução das ações da Política de

Governança, Riscos e Controles. Cabe aos NGO, dentre outras atribuições, apoiar a implementação dos instrumentos de gestão; dar suporte à implementação das ações e medidas dos Planos de Governança, de Integridade e de Resposta ao Risco; mapear e avaliar os riscos na unidade; auxiliar os gestores de riscos no desempenho de suas atribuições. Os representantes serão designados pelos Chefes de Gabinete das unidades do MMA.

Os NGO serão fortalecidos para que possam dar suporte tanto às áreas finalísticas quanto à Secretaria Executiva na temática de gestão de riscos, de forma a prover maior continuidade às ações estratégicas estabelecidas.

Ainda foi estabelecido o ‘Gestor de Risco’, responsável pelo gerenciamento dos riscos, desde o mapeamento, avaliação até a mitigação do risco sob sua responsabilidade nas unidades do Ministério. Cabe a esse gestor, dentre outras, disponibilizar as informações referentes aos riscos sob sua responsabilidade ao NGO, além de assegurar que o risco seja gerenciado de acordo com a PGR da organização.

Não foram realizadas ações formais quanto aos limites para exposição a riscos, aos critérios de avaliação de riscos, aos processos críticos e aos riscos críticos, o que inviabilizou a avaliação do desempenho da gestão de riscos.

A comunicação sobre riscos críticos se dá nas reuniões desenvolvidas pela área de Gestão Estratégica e nas reuniões dos órgãos colegiados estabelecidos. Não foi identificado um espaço no site da organização para as comunicações sobre o tema.

4.4 – Ministério de Minas e Energia

A Lei nº 10.683 alterada pela Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, dispõe sobre a organização do Ministério de Minas e Energia, tendo o Decreto nº 8.871, de 6 de outubro de 2016, definido sua estrutura administrativa (BRASIL, 2016c).

A missão do MME é formular e assegurar a execução de políticas públicas para a gestão sustentável dos recursos energéticos e minerais, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país (BRASIL, 2018d).

As competências institucionais do MME são voltadas para a aplicação das políticas e diretrizes de Governo nas áreas de recursos energéticos e minerais, bem como indução e supervisão da implementação dessas políticas. No campo da energia, o MME desenvolve suas atividades com foco no abastecimento dos mercados, buscando garantir o desenvolvimento econômico e social do País, atuando na organização dos interesses públicos e privados para a exploração dos recursos naturais, de forma sincronizada com sustentabilidade

sócio ambiental. Nas áreas de geologia, mineração e transformação mineral, o MME tem focado sua ação na formulação, na implementação e avaliação de políticas públicas setoriais objetivando a consolidação do desenvolvimento sustentável do setor mineral brasileiro (BRASIL, 2018d).

Para desenvolver as atribuições do Decreto, a organização administrativa do MME foi estruturada, de forma sintética, com o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva e 4 secretarias finalísticas – de Planejamento e Desenvolvimento Energético; de Energia Elétrica; de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (BRASIL, 2018d).

Conforme entrevista com o gestor, coube à Secretaria Executiva conduzir os trabalhos referentes à gestão de riscos, especialmente na Assessoria de Gestão Estratégica. A Assessoria Especial de Controle Interno, além de apoiar e orientar a gestão, capitaneou a capacitação dos servidores do Ministério, tendo promovido *workshops* motivacionais, capacitação específica sobre gestão de riscos (40 servidores, com carga-horária de 24 horas), e uma capacitação voltada para a alta administração.

O MME instituiu sua Política de Gestão de Integridade, de Riscos e de Controles Internos (POGIRC) por meio da Portaria nº 213, de 1º de junho de 2017 (BRASIL, 2017g), sendo estabelecido o prazo de trinta e seis meses a contar da publicação da Portaria 213/2017 para implementação da Política, ou seja, junho de 2020.

Além dos princípios estabelecidos na IN 01/2016, a POGIRC estabeleceu a gestão de integridade, de riscos e de controles internos de forma sistemática, estruturada, oportuna, suportada por níveis adequados de exposição ao riscos; a integração e sinergia entre os órgãos do MME; a estruturação do conhecimento e das atividades em metodologias, normas, manuais e procedimentos; a integração e utilização das informações e resultados gerados pela gestão de integridade, riscos e controles internos na elaboração do planejamento estratégico, na tomada de decisões e na melhoria contínua dos processos organizacionais; e aderência dos métodos e modelos de gerenciamento de riscos às exigências legais e regulamentares.

Dentre os objetivos estabelecidos pela POGIRC, além dos definidos na IN 01/2016, estão possibilitar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais o Ministério está exposto; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos institucionais, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e agregar valor por meio da melhoria dos processos de tomada de

decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Como diretrizes para a gestão de riscos foram estabelecidas, entre outras, a asseguuração de que a gestão de riscos seja dinâmica e formalizada por meio de metodologias, normas, manuais e procedimentos; implementação de metodologias e ferramentas que possibilitem a obtenção de informações úteis à tomada de decisão; adoção de mensuração de desempenho da gestão de riscos; e o desenvolvimento e implementação de atividades de controle da gestão de risco que considerem a avaliação de mudanças internas e externas.

A gestão de riscos, definida como um dos instrumentos da POGIRC, deve ser sistematizada e suportada por premissas e metodologias de boas práticas de governança corporativa, e incluir, no mínimo, os componentes mapeamento do ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, metodologia de avaliação de riscos, metodologia de resposta a riscos, atividades de controles internos, sistema de informações gerenciais e monitoramento sistematizado.

As instâncias de supervisão instituídas foram o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), os Núcleos de Supervisão e os Gestores de Processos.

O CGRC, conforme a Portaria nº 142, de 10 de abril de 2017 (BRASIL, 2017c), é composto pelos titulares da Secretaria Executiva, coordenador dos trabalhos, do Gabinete do Ministro, e das Secretarias de Geologia, Mineração e Transformação Mineral; de Planejamento de Desenvolvimento Energético; de Energia Elétrica; e de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Dentre as atribuições do Comitê estão a implementação, monitoramento e desenvolvimento da Política de Gestão de Integridade, de Riscos e de Controles Internos, considerando princípios e diretrizes como a priorização de estratégias, programas e projetos de maior relevância com o objetivo de mitigar sua exposição a riscos; estabelecimento de metodologia para a identificação, avaliação e monitoramento de riscos; e definição de metas de avaliação do desempenho da gestão de riscos. Também compete ao Comitê a responsabilidade pelo estabelecimento da estratégia e da estrutura de gestão de riscos, de integridade e de controles internos.

A temática de gestão de riscos foi tratada ao longo de 2017 e 2018 em reuniões conjuntas com as do Planejamento Estratégico, denominadas RAEs (Reuniões de Avaliação Estratégica), realizadas, em média, a cada 2 ou 3 meses, de acordo com informações prestadas pelo gestor, onde são avaliadas as iniciativas adotadas e é feito o monitoramento de

resultados e metas do planejamento estratégico, da governança, da gestão de riscos e da integridade.

Das 7 RAEs, 4 ocorreram em 2017 e 3 em 2018, e especificamente em relação à gestão de riscos foi abordado em 2017 a realização de 3 projetos-piloto de avaliação de gestão de riscos: (i) em conjunto entre a Secretaria de Petróleo e Gás (SPG) e a Assessoria Especial de Gestão estratégica da Secretaria Executiva (AEGE/SE) a ser estendido para as outras Secretarias; (ii) referente à gestão de pessoas, sob a responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), e (iii) referente à segurança energética a respeito do Monitoramento dos Empreendimentos de Geração e Transmissão, conduzido pela Secretaria de Energia Elétrica (SEE). Já em 2018 foi registrada a conclusão do projeto relativo à gestão de pessoas, e a falta da cultura do MME para trabalhar com gestão de riscos, apesar de já ter formalizado o Comitê (BRASIL, 2019f). Não foi identificada publicação externa dos resultados das reuniões.

Os Núcleos de Supervisão são equipes de trabalho compostas por Diretores, Chefes de Assessorias, Assessores, Coordenadores-Gerais e Gerentes de Projetos no âmbito das Secretarias finalísticas. A eles compete, entre outras coisas, assegurar o cumprimento dos objetivos estratégicos, das políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para a comunicação e institucionalização da gestão de integridade, riscos e controles internos; propor aprimoramento em políticas, diretrizes e normas de gestão de integridade, riscos e controles internos; e assessorar e supervisionar o gerenciamento de riscos dos processos de trabalho priorizados, no âmbito da Unidade.

Já os Gestores de Processos são todos aqueles responsáveis pela execução de um determinado processo de trabalho, sobretudo quando envolva a gestão de risco. Entre as suas competências está o cumprimento dos objetivos estratégicos, das políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para institucionalização da gestão de integridade, de riscos e de controles internos; o gerenciamento dos riscos dos processos de trabalho; e a implementação e gerenciamento das ações do plano de implementação de controles e avaliação dos resultados.

Não foram realizadas ações formais quanto aos limites para exposição a riscos e aos critérios de avaliação de riscos. Nas respostas dadas pelo Ministério ao TCU no âmbito dos Levantamentos de 2017 e 2018, conforme relatado na seção 4.6 deste trabalho, foi identificada a condução de gestão de riscos em processos críticos, embora não tenha sido formalmente estabelecida pelo Ministério. Apesar das ações desenvolvidas, não houve avaliação formal do desempenho da gestão de riscos.

A comunicação sobre riscos críticos se dá nas reuniões desenvolvidas pela área de Gestão Estratégica e nas reuniões dos órgãos colegiados estabelecidos. Não foi identificado um espaço no site da organização para as comunicações sobre o tema.

4.5 – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) resultou da reforma administrativa ocorrida em 2017, tendo sido criado por meio da Medida Provisória nº 782, de 1º de junho de 2017, convertida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2018e). Tal reforma reuniu o Ministério dos Transportes, e as Secretarias de Aviação Civil e a Nacional de Portos em uma só estrutura administrativa.

Até o final de 2018 o MTPA ainda trabalhava com mapas estratégicos separados para as três áreas que foram unificadas em 2017. A missão do MTPA, em relação ao Sistema Transportes, é dotar o país de infraestrutura viária adequada, garantir a operação racional e segura dos transportes de bens e pessoas, cooperar para o desenvolvimento socioeconômico e a integração nacional e sul-americana. Já em relação à Aviação Civil, a missão é promover o acesso da sociedade a um transporte aéreo seguro e de qualidade. E em relação aos Portos, é promover o fomento e o desenvolvimento sustentável do setor portuário, em benefício da sociedade brasileira (BRASIL, 2015).

Conforme o Decreto nº 9.000, de 8 de março de 2017 (BRASIL, 2017k), coube ao MTPA as áreas de competência da política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário e aeroviário; marinha mercante e vias navegáveis; formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimas, fluviais e lacustres e execução e avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e instalações portuárias; dentre outras.

Para desenvolver as atribuições do Decreto, a organização administrativa do MTPA foi definida, de forma sintética, com o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva e 5 secretarias finalísticas – de Política e Integração; de Fomento e Parcerias; Nacional de Aviação Civil; Nacional de Portos; e Nacional de Transportes Terrestres e Aquaviário (BRASIL, 2018e).

Coube à Secretaria Executiva a responsabilidade pela elaboração de proposta de instituição e definição de atribuições necessárias para o funcionamento das instâncias de Gestão de Riscos e seus respectivos regimentos internos (BRASIL, 2017f).

A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), como órgão de assistência direta e imediata ao Ministro, teve a atribuição de desenvolver e operacionalizar a implantação da política de gestão de riscos, além de capacitar o pessoal do Ministério sobre o tema, de acordo com a entrevista com o gestor.

Foram capacitados ao longo dos exercícios 2016 e 2017 mais de 300 servidores do Sistema Transporte (servidores e empregados do próprio Ministério e das entidades a ele vinculadas) na área de Gestão de Riscos e Controles Internos, além dos treinamentos sobre Governança Pública, incluindo gestão de riscos, em praticamente todas as entidades vinculadas (BRASIL, 2018q).

Em 2018 foi realizado o curso de “Boas Práticas de Governança e Gestão no MTPA”, sendo o público-alvo os ocupantes de cargo/função comissionado (DAS/FCPE) níveis 4 e 5, totalizando 40 horas/aula, contendo 10 disciplinas (Governança; Planejamento Estratégico; Forma de Atuação/Interação Gestor e o TCU; Gestão de Riscos I; Controles Internos (3 Linhas de Defesa); Inteligência; Mapeamento de Processos; Forma de Atuação/Interação Gestor e a CGU; Gestão de Riscos II; Transparência e Integridade) (BRASIL, 2018q).

A Política de Gestão de Riscos do MTPA foi estabelecida por meio da Portaria nº 353, de 05 de maio de 2017, sendo definido o prazo de sessenta meses para implementação da política, a contar da publicação da Portaria, ou seja, maio de 2023 (BRASIL, 2017f).

Os princípios estabelecidos para orientar a PGR foram a aderência à integridade e aos valores éticos; a gestão de riscos suportada por níveis adequados de exposição a riscos; agregar valor e proteger o ambiente interno do Ministério; e subsidiar a tomada de decisões, dentre outros.

Dentre os objetivos da política estão: suportar a missão, a continuidade e a sustentabilidade institucional, pela busca do atendimento aos objetivos estratégicos; proporcionar a eficiência, a eficácia e a efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica dos processos de trabalho; e produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas.

As diretrizes estabelecidas para a gestão de riscos são, dentre outras, a atuação dinâmica e formalizada por normas, manuais e procedimentos; metodologias e ferramentas devem possibilitar a obtenção de informações úteis à tomada de decisão para a consecução dos

objetivos institucionais e para o gerenciamento e a manutenção dos riscos dentro de padrões definidos; e a medição do desempenho da gestão de riscos mediante atividades contínuas.

Inicialmente foram estabelecidas as seguintes instâncias de gestão de riscos: o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), o Núcleo de Gestão de Riscos (NGR) e a Unidade de Gestão de Riscos (UGR). No entanto, após estudos realizados pelo MTPA, foi publicada a Portaria nº 442, de 02 de julho de 2018, que reformulou as instâncias e definiu suas atribuições.

As instâncias de governança passaram a ser o Comitê Estratégico de Governança (CEG), o Subcomitê de Gestão, Riscos e Controles Internos da Gestão (SCGRC), o Comitê Técnico de Integridade (CTI), o Núcleo de Governança (NG), e as Unidades de Gestão, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (UGIRC).

O Comitê e o Subcomitê foram definidos como instâncias de supervisão de governança. O primeiro é composto pelo Ministro, pelo Secretário Executivo, pelos titulares das Subsecretarias vinculadas à Secretaria Executiva, e pelos titulares das demais Secretarias (de Política e Integração, de Fomento e Parcerias, Nacional de Aviação Civil, Nacional de Portos, e Nacional de Transportes Terrestre e Aquaviário). O segundo, por representantes da Secretaria Executiva, das Subsecretarias e ela vinculadas e das demais secretarias.

Dentre as atribuições e responsabilidades do Comitê estão: orientar a implementação e a manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança; aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos de monitoramento e de comunicação para a gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão; aprovar método de priorização de processos para a gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão; e aprovar as categorias de riscos a serem gerenciadas, seus limites de exposição a riscos, níveis de conformidade e os limites de alçada para exposição a riscos dos órgãos do Ministério.

As reuniões que tratam da gestão de riscos, e de outros assuntos de governança e planejamento, são feitas sob demanda, ou seja, de acordo com a necessidade dos atores envolvidos, conforme informado em entrevista pelo gestor.

Após a formalização do CEG, dada pela Portaria nº 442, de 02 de julho de 2018, foi agendada reunião para dezembro de 2018, no entanto, por motivos de outros compromissos das autoridades participantes, ela não aconteceu (BRASIL, 2019g). Por consequência, não foi identificado no sítio eletrônico do Ministério atas ou decisões que tenham sido formalizadas pelo Comitê.

Já dentre as competências do Subcomitê destacam-se estimular e supervisionar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CEG; disseminar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão de riscos, integridade e controles internos da gestão; avaliar e submeter ao CEG políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos de comunicação e monitoramento para a gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão; avaliar e submeter, ao CEG, método de priorização de processos para a gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão; avaliar e submeter ao CEG, as categorias de riscos a serem gerenciadas, seus limites de exposição a riscos, níveis de conformidade, e os limites de alçada para exposição a riscos dos órgãos do Ministério.

A metodologia de gestão de riscos, sob responsabilidade do SCGRC, que deve ser sistematizada e suportada pelas premissas e metodologias de boas práticas vigentes, ainda está em desenvolvimento. Porém, conforme entrevista com o gestor, já foi estabelecido que os riscos essenciais serão mapeados em até 2 anos, os relevantes em até 3, e os moderados em até 5 anos. Além disso, ficou definido que em 2019 as Secretarias finalísticas selecionarão 3 áreas emblemáticas para que os riscos sejam mapeados em forma de projeto-piloto.

O CTI é composto pelo Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno, pelo Corregedor, pelo Ouvidor e pelo Presidente da Comissão de Ética do Ministério. Dentre suas atribuições está a coordenação da elaboração do Plano de Integridade, com vistas à prevenção e à mitigação de vulnerabilidades; da implementação do Programa de Integridade, exercendo monitoramento contínuo; e a atuação na orientação e treinamento dos servidores do MTPA com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade.

O Núcleo de Governança (NG) é composto por servidores com conhecimentos em temas afetos à gestão, integridade, riscos e controles internos da gestão, vinculados à Secretaria Executiva, à Assessoria Especial de Controle Interno e à área responsável pelo planejamento estratégico do Ministério.

Dentre as funções do Núcleo, destacam-se assessorar e orientar as instâncias de Supervisão de Governança na implementação das metodologias e instrumentos para a gestão, riscos e controles internos da gestão; propor e submeter ao CEG políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos de gestão, riscos e controles internos; propor e submeter ao CEG método de priorização de processos para a gestão, riscos e controles internos; propor e submeter ao CEG as categorias de riscos a serem gerenciadas. Tais propostas poderão ser submetidas previamente ao Subcomitê para discussão.

O Núcleo de Governança se reuniu 2 vezes em 2018 para tratar da necessidade de atuar na sensibilização do CEG e do SCGRC para a plena adoção de boas práticas de governança no âmbito do MTPA, e apresentar uma proposta de estrutura administrativa para dar suporte ao CEG e às demais instâncias de governança (BRASIL, 2019g).

As Unidades de Gestão, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (UGIRC) são compostas, em cada Secretaria e Subsecretaria do Ministério, pelo dirigente máximo e por servidores designados pelo titular da unidade, com conhecimentos nos temas afetos à gestão, integridade, riscos e controles internos da gestão.

Tais Unidades têm, entre outras, as seguintes funções: promover os atos necessários ao cumprimento dos objetivos estratégicos, das políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para a comunicação e institucionalização da gestão, integridade, riscos e controles internos da gestão; propor ao Subcomitê aprimoramento em políticas, diretrizes e normas complementares para a gestão, integridade, riscos e controles internos da gestão; identificar, mapear e gerir riscos dos processos de trabalho da unidade, inclusive os de integridade.

Ainda foram definidos os Gestores de Processos de Gestão, que correspondem ao responsável pela execução de determinado processo de trabalho, inclusive sobre a gestão de risco. A eles compete, entre outras atribuições, cumprir os objetivos, as políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para a comunicação e institucionalização da gestão, integridade, riscos e controles internos da gestão; adotar boas práticas na gestão, integridade, riscos e controles internos da gestão; e gerir riscos dos processos de trabalho da sua unidade.

Ao longo de 2017 e 2018 foram desenvolvidas ações pelo MTPA para a estruturação da governança e da gestão de riscos, como a instituição do Grupo de Trabalho com o objetivo de propor as instâncias, as estruturas e as competências e atribuições referentes à Gestão de Riscos e Controles Internos, por meio da Portaria nº 2.44, de 2 de agosto de 2017. Os trabalhos foram ampliados por meio da Portaria nº 318, de 26 de abril de 2018, quando foi instituído grupo de trabalho com o objetivo de propor as instâncias, as estruturas, as competências e atribuições referentes à governança, englobando gestão de riscos, controles internos, transparência e integridade. (BRASIL, 2019b).

A Portaria nº 2.968, de 20 de setembro de 2018, que estabeleceu a composição das instâncias, com representantes de todas as áreas envolvidas no MTPA (BRASIL, 2018k), é fruto das ações do grupo de trabalho.

Não foram realizadas ações formais quanto aos limites para exposição a riscos, aos critérios de avaliação de riscos, aos processos críticos e aos riscos críticos. Conforme a entrevista com o gestor, ainda não há uma metodologia estabelecida pelo Ministério para a avaliação do desempenho da gestão de riscos, porém sua evolução está sendo acompanhada por meio da pontuação obtida nos Levantamentos feitos pelo TCU.

A comunicação sobre riscos críticos se dá nas reuniões dos órgãos colegiados estabelecidos. O sítio eletrônico do MTPA possui uma área que trata do planejamento estratégico, sendo provavelmente o local onde serão disponibilizadas as comunicações sobre o tema, conforme informado pelo gestor.

4.6 – Avaliação das práticas de gestão de riscos como instrumento de governança, tendo como critérios os referenciais teóricos estabelecidos - IN 01/2016 e Decreto nº 9.203/2017 e boas práticas preconizadas pelo Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU

As políticas de gestão de riscos instituídas pelos Ministérios que tratam de infraestrutura atenderam às diretrizes mínimas especificadas na IN 01/2016 (Brasil, 2016a), pois estabeleceram princípios e objetivos organizacionais, diretrizes e competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos, e caminham na definição do modelo de gestão de riscos.

Ainda estabeleceram o dirigente máximo da organização como responsável pelo estabelecimento da estratégia e da estrutura de gerenciamento de riscos.

No entanto, à exceção do projeto-piloto realizado pelo MMA e do mapeamento de alguns riscos críticos pelo MME, os Ministérios não mapearam nem avaliaram os riscos e não definiram as suas tipologias de riscos (operacionais, de imagem/reputação, legais, financeiros/orçamentários e outros).

Como os riscos ainda não foram mapeados e avaliados, não foi identificado formalmente o agente responsável pelo seu gerenciamento.

Os Ministérios estabeleceram órgão colegiado, Comitê ou Conselho, que realize as atribuições estabelecidas pela IN 01/2016 e pelo Decreto nº 9.203/2017. Registra-se

a exceção do MME, visto que as Portarias que instituíram as instâncias e a política de gestão de riscos são anteriores ao Decreto nº 9.203/2017 e não sofreram alterações em 2018.

As instâncias estabelecidas pelo MMA, MI e MTPA apresentam um processo de maior amadurecimento e passaram por aprimoramento ao longo dos últimos dois anos, como pode ser verificado nas Portarias que alteraram tais instâncias, que foram decorrentes de estudos desenvolvidos por grupos internos de trabalho. Observa-se no MMA e MTPA um maior número de instâncias, o que pode proporcionar maior envolvimento dos servidores nos temas de governança e gestão de riscos. Nos outros ministérios, cujas instâncias são mais voltadas para os cargos mais elevados da alta administração, apesar de atender ao disposto nos normativos, corre-se o risco de as instâncias mais básicas não se envolverem no processo.

Considerando as boas práticas apresentadas no Referencial Básico de Gestão de Riscos (Brasil, 2018a), pode-se considerar que as políticas de gestão de riscos estabelecidas pelos Ministérios, definiram os papéis e responsabilidades relacionados à gestão de riscos, já que todos instituíram as instâncias de governança e gestão de riscos, e definiram as diretrizes para atuação dos Ministérios.

No entanto, os Ministérios ainda não definiram: (i) a estratégia para implementação da gestão de riscos, (ii) os critérios de classificação de risco e grau de tolerância risco, (iii) o processo de gestão de riscos; (iv) processo para identificar, avaliar, analisar, tratar e monitorar riscos críticos; (v) processo para identificar e implantar controles internos para tratar riscos críticos. Por consequência, não foi possível aos Ministérios definir e implantar plano de continuidade; monitorar e avaliar a estrutura de gestão de riscos; e aprimorar continuamente a estrutura de gestão de riscos.

Ressalta-se que o MMA realizou projeto-piloto com vistas a identificar, avaliar, analisar, tratar e monitorar riscos críticos, e o MME mapeou alguns riscos críticos, porém ambos ainda não institucionalizaram a metodologia adotada.

Quanto à forma de alcançar as boas práticas preconizadas pelo TCU, observou-se que os Ministérios definiram grupos de trabalho, geralmente capitaneados pela Secretaria Executiva e pela Assessoria Especial de Controle Interno, para estruturar a gestão de riscos, desenvolvendo estudos e planejamentos, capacitando servidores e sensibilizando a alta administração sobre o tema. No entanto, as etapas de definição do processo de gestão de riscos e sua implementação, incluindo monitoramento, ainda são incipientes.

Das entrevistas, pode-se destacar, de um modo geral, como possíveis causas que prejudicam ou dificultam um avanço mais rápido da gestão de riscos nos Ministérios:

- a necessidade de sensibilização da alta administração quanto ao tema, associada a alta rotatividade dos gestores que ocupam tais cargos;
- as frequentes alterações na organização administrativa dos Ministérios, a exemplo das ocorridas em 2016 e em 2019, quando houve troca do Presidente da República por meio do *impeachment* e da eleição 2018, respectivamente;
- a necessidade de capacitação teórica e prática de servidores quanto ao planejamento estratégico e sobre a gestão de riscos;
- baixa adesão/interesse dos servidores aos temas de planejamento estratégico, governança e gestão de riscos;
- insuficiência de pessoal para atuar nas áreas de governança, gestão de riscos e planejamento estratégico;
- falta de priorização para o tema.

As causas apresentadas coadunam-se com as considerações dos referenciais teóricos sobre as boas práticas para a implantação da gestão de riscos. Brasil (2018a) destaca a necessidade de o grupo de trabalho formado para tratar da gestão de riscos ter comprometimento, automotivação e persistência mesmo em face a resistências comumente adotadas. Em um ambiente de constante modificação e, por vezes, de instabilidade, com a elevada rotatividade de gestores, as reorganizações administrativas e a falta de priorização do tema, a resiliência desse grupo deve ser fortalecida para que a gestão de riscos atinja seus objetivos.

Em relação às frequentes alterações administrativas, destaca-se a que ocorreu em função da publicação da Medida Provisória nº 870, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (BRASIL, 2019a).

Em relação aos Ministérios abordados nesse estudo, ocorreu a junção do Ministério da Integração Nacional com o Ministério das Cidades, formando o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); e a transformação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil em Ministério de Infraestrutura.

Ainda, a temática ‘trânsito’ foi deslocada do MCID para o Ministério de Infraestrutura; o Serviço Florestal Brasileiro passou a vincular-se ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e a Agência Nacional de Águas ao MDR, ambos anteriormente vinculados ao Ministério do Meio Ambiente.

Tais alterações impactarão a governança e, por consequência, a política de gestão de riscos dos Ministérios. No entanto, como foi tratado ao longo deste Capítulo, esses órgãos dedicaram-se, em maior parte, às questões formais, que poderão ser adequadas com certa facilidade às alterações administrativas produzidas.

No entanto, ao tratar da parte material da governança e da gestão de riscos, observa-se que haverá um impacto significativo, pois, os objetivos estratégicos, fundamento da governança e gestão de riscos, ligam-se diretamente aos temas tratados pelos Ministérios, e esses, por sua vez, receberam ou cederam áreas. Dessa forma, terão que passar pela etapa de formulação, ou reformulação, de planejamento estratégico para espelhar a nova realidade organizacional e, então, propiciar a implantação, de fato, da gestão de riscos.

4.7 – Análise das possíveis causas para o grau de maturidade da gestão de riscos definido pelo TCU nos Levantamentos 2017 e 2018 para os Ministérios que tratam de Infraestrutura

O questionário que subsidiou os Levantamentos realizados pelo TCU nos exercícios 2017 e 2018 considerou duas afirmativas em relação a ‘Gerir os riscos da organização’: ‘2111 - O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido’ - e ‘2112 - Os riscos considerados críticos para a organização são geridos’ (BRASIL, 2018b).

Tais afirmativas contemplavam múltipla escolha de respostas, sendo 6 opções: ‘não adota’, ‘há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo’, ‘adota em menor parte’, ‘adota parcialmente’, ‘adota em maior parte ou totalmente’ e ‘não se aplica’. No caso de escolher uma das 3 últimas opções, o órgão respondente deveria apresentar justificativa e evidências comprobatórias da adoção da prática.

Ainda, para a primeira afirmativa, 2111, o órgão deveria explicitar o grau de adoção do controle em tela, devendo escolher, de forma complementar, uma ou mais dentre as seguintes opções: a política institucional de gestão de riscos está definida; o processo institucional de gestão de riscos está definido; diretrizes e limites para exposição a risco estão definidos; critérios de avaliação de riscos institucionais estão definidos.

Já para a segunda, 2112, foram apresentadas outras opções quanto ao grau de adoção do controle: processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais estão identificados; ativos desses processos considerados críticos (por exemplo tecnologias, informações, pessoas) estão identificados; riscos que podem afetar o alcance dos objetivos

institucionais (riscos considerados críticos) estão identificados, analisados e avaliados; a organização informa os membros das instâncias superiores de governança acerca de riscos considerados críticos; a organização implantou controles internos para tratar riscos considerados críticos para o alcance de seus objetivos.

Em 2018 foram mantidas as questões 2111 e 2112 e foi acrescentada a afirmativa 2113 – Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos, também de múltipla escolha, como as demais (BRASIL, 2018n).

O órgão deveria explicitar o grau de adoção do controle em tela, devendo escolher, de forma complementar, uma ou mais dentre as seguintes opções: a organização possui sistema que gera automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (*red flags*); as situações sinalizadas pelos indicadores do tipo *red flags* são avaliadas e tratadas automaticamente; a organização promove incidentalmente a detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (*data mining, data matching e data analytics*); a organização documenta as técnicas desenvolvidas e implementadas na detecção de fraude e corrupção; a organização testa e registra o desempenho das técnicas de detecção de fraude e corrupção, a fim de melhorá-las e eliminar os controles ineficientes; a documentação dos controles detectivos contempla o planejamento do processo, os controles específicos, os papéis e responsabilidades pela implementação, pelo monitoramento, pela apuração, pela comunicação e pelos recursos tecnológicos requeridos.

Os Relatórios individualizados dos órgãos participantes do Levantamento apresentaram a avaliação do grau de maturidade (aprimorado, intermediário, inicial e inexpressivo) quanto às afirmações 2111 e 212, porém, não trouxeram as conclusões quanto à questão 2113 (BRASIL, 2018n), impossibilitando, portanto, a avaliação no presente estudo.

A síntese da avaliação da situação da gestão de riscos nos Ministérios que tratam de infraestrutura, realizada pelo TCU em 2017 (BRASIL, 2018b) e 2018 (BRASIL, 2018n), está apresentada no quadro a seguir.

Quadro – Grau de maturidade da prática de Gestão de Riscos (questões 2111 e 2112) para os Ministérios que tratam de infraestrutura em comparação à média de todos os órgãos auditados

Ministérios	Levantamento 2017		Levantamento 2018	
	2111 (i)	2112 (ii)	2111 (i)	2112 (ii)
Nacional (de todos os órgãos avaliados)	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial

Ministérios	Levantamento 2017		Levantamento 2018	
	2111 (i)	2112 (ii)	2111 (i)	2112 (ii)
Cidades	Inexpressivo	Inicial	Intermediário	Inicial
Integração Nacional	Inicial	Inexpressivo	Intermediário	Inexpressivo
Meio Ambiente	Inexpressivo	Inexpressivo	Inicial	Inicial
Minas e Energia	Inexpressivo	Aprimorado	Intermediário	Intermediário
Transportes, Portos e Aviação Civil	Inexpressivo	Inexpressivo	Inicial	Inexpressivo

Fonte: Elaborado pelo autor.

(i) O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido.

(ii) Os riscos considerados críticos para a organização são geridos.

Em 2017 a situação dos Ministérios estudados era mais crítica, visto que 4 deles possuíam status *inexpressivo* para o estabelecimento do modelo de gestão de riscos, e 3 deles apresentavam status *inexpressivo* para a gestão dos riscos considerados críticos, enquanto que a média nacional era de *inicial*.

Observa-se uma melhoria em 2018, visto que, em relação ao estabelecimento do modelo de gestão de riscos, 3 dos 5 Ministérios apresentaram situação *intermediária* e os outros 2, *inicial*, sendo a média nacional *inicial*. Já quanto ao gerenciamento de riscos críticos, o status dos Ministérios têm maior variação, visto que 2 ministérios foram classificados como *inexpressivo*, 2 *inicial* e 1 *intermediário*, ao passo que a média nacional é *inicial*.

Em relação ao MCID, depreende-se da pesquisa documental, que a adoção de medidas formais, como a publicação da Política de Gestão de Riscos (Portaria nº 650, de 16 de novembro de 2017) e da Política de Governança e Gestão de Riscos (Portaria nº 277, em 20 de abril de 2018), que contemplou o tema de governança, propiciou a alteração positiva do status *inexpressivo* para *intermediário* quanto ao estabelecimento do modelo de gestão de riscos da organização. Já em relação ao gerenciamento dos riscos críticos, o status permaneceu *inicial*, provavelmente porque o MCID não mapeou tais riscos e, por consequência, não realizou as demais ações decorrentes desse mapeamento. Registra-se, no entanto, que foram desenvolvidas ações de melhoria, a exemplo das reuniões realizadas em 2018 pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles para tratamento de temas prioritários, apesar de não se valer de uma metodologia estruturada para tanto.

O MI também evoluiu em termos formais em 2018 ao acrescentar ao Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos (Portaria nº 79, de 23 de fevereiro de 2017) as atribuições referentes à Governança (Portaria nº 239, de 18 de junho de 2018) e ao publicar a Política de Gestão de Riscos (Portaria nº 702, de 27 de dezembro de 2017). As reuniões

realizadas pelo CGRC em 2017 e 2018 trataram apenas da parte formal da gestão de riscos. Já quanto ao gerenciamento dos riscos críticos manteve o status de inexpressivo, já que declarou não adotar nenhuma das práticas suscitadas pelo TCU (BRASIL, 2018s).

Assim como MCID e MI, o MMA melhorou seu desempenho, já que publicou a Portaria nº 415, de 26 de outubro de 2017, que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles e o Subcomitê de Gestão de Riscos, além da Política de Gestão de Riscos, estabelecida pela Portaria nº 126, de 26 de abril de 2018, que foi atualizada nesse mesmo ano pela de nº 409. Assim como o MI, as reuniões realizadas pelo Conselho do MMA abordaram a questão da formalização da gestão de riscos. Em relação à adoção de práticas de gerenciamento de riscos, o MMA indicou que adota em menor parte, porém não evidenciou de que forma (BRASIL, 2018u). Pode-se considerar que a realização do projeto-piloto tenha colaborado na qualificação do status como inicial nesse quesito, porém não se pode afirmar.

O MME, dentre os 5 Ministérios estudados, é o que se encontra com a prática de gestão de riscos mais avançada, porém, ainda com status *intermediário*. Em 2017, foi publicada a Política de Gestão de Integridade, de Riscos e de Controles Internos (Portaria nº 213, de 1º de junho de 2017) e instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) (Portaria nº 142, de 10 de abril de 2017). Ainda, determinados riscos considerados críticos eram gerenciados, a exemplo dos ‘Riscos de atrasos em obras, considerado no Macroprocesso "Monitoramento do Setor Elétrico"’; os ‘Riscos de Insuficiência de Recursos e de Mercado de Produtos e de Mão de Obra para a universalização em suprimento energético, considerados no Macroprocesso "Gestão da Política Energética"’; e os ‘Riscos de Inconformidade de Premissas e de Desvios Conjunturais, considerados no Macroprocesso "Planejamento Energético”’ (BRASIL, 2019c).

Já em 2018, o MME desenvolveu trabalhos de ‘Avaliação de riscos no abastecimento de gás natural (DGN-MME)’, ‘Avaliação de riscos no desabastecimento na distribuição de combustíveis (DCP-MME)’ e ‘Avaliação de riscos sobre a redução ou estagnação de petróleo, gás natural, em terra (DEPG-MME)’, e manteve o gerenciamento de riscos críticos dos processos já indicados no ano anterior (BRASIL, 2019c).

Tais projetos-piloto de gestão de riscos foram explicitamente abordados nas RAEs do MME, demonstrando uma atuação mais prática e sistematizada, inclusive registrando a dificuldade da falta de cultura organizacional para tratar do tema.

O MTPA também evoluiu naquilo que se refere à parte formal, com a publicação da Portaria nº 353, de 05 de maio de 2017, que instituiu a Política de Gestão de

Riscos. Quanto ao gerenciamento de riscos críticos permanece com status de inexpressivo. Observa-se, no entanto, que ao longo de 2018 foram adotadas pelo MTPA ações quanto à gestão de riscos, a exemplo da publicação da Portaria nº 442, de 03 de julho de 2018, que instituiu as instâncias, as estruturas, as competências e as atribuições referentes à Governança, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade (BRASIL, 2019b). As reuniões realizadas pelo Núcleo de Governança fazem parte dos esforços do MTPA para a implementação da parte prática da gestão de riscos.

De forma geral, infere-se que as ações formais para a implementação da gestão de riscos, isto é, a publicação das políticas e das instâncias de governança, foram os principais motivos para a evolução considerada pelo TCU na questão 2111 para todos os Ministérios estudados. Porém a parte material, ou seja, a implementação de ações e de atividades de gerenciamento de riscos críticos, ainda não foi feita, fazendo com que o status da questão 2112 tivesse uma variação maior entre os Ministérios, retratando uma menor maturidade nesse quesito. Pode-se considerar como causas para tanto o que foi apontado nas entrevistas, como a alta rotatividade de gestores; a falta de envolvimento, de interesse e insuficiência de servidores para trabalhar com o tema; e a não priorização do tema governança/gestão de riscos frente às demais demandas do dia a dia dos Ministérios.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo se propôs a analisar a implementação da gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança nos Ministérios que tratam de infraestrutura em comparação aos princípios e às práticas estabelecidos na IN 01/2016, no Decreto nº 9.203/2017 e nos Referenciais de Governança e de Gestão de Riscos, ambos do TCU. Além disso, buscou-se identificar as possíveis razões para as fragilidades apontadas pelo TCU nos Levantamentos 2017 e 2018, em relação ao grau de maturidade da gestão de riscos dos órgãos estudados.

Conforme a análise documental e as entrevistas realizadas, observa-se que a gestão de riscos nos Ministérios das Cidades, da Integração Nacional, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e dos Transportes, Portos e Aviação Civil avançou nos aspectos formais, por meio da elaboração e publicação de normativos regulamentadores e da instituição das instâncias supervisoras de governança, riscos e controles internos.

O processo de gestão de riscos é basicamente capitaneado pelas Secretarias Executivas e pelas Assessorias Especiais de Controle Interno dos Ministérios, sendo que, na maioria das vezes, cabe à primeira a implementação e à segunda a capacitação, o fomento e a orientação.

Quanto à capacitação, à exceção do MI, para o qual não se dispõe de tal informação, todos os Ministérios realizaram ações para a alta administração e para os servidores de forma geral, destacando-se o MTPA em volume de ações e de pessoas treinadas.

Algumas práticas foram adotadas, a exemplo do MMA, que realizou projeto-piloto, e do MME, que mapeou alguns riscos críticos, para implementar o modelo de gestão de riscos preconizado pela IN 01/2016, utilizando os componentes ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta a riscos, atividades de controles internos, informação e comunicação e monitoramento.

Observou-se que o desenvolvimento de todas as etapas até o momento foi feito pela própria equipe dos Ministérios, o que é bom, já que o conhecimento do tema e o amadurecimento da implantação da política serão absorvidos pelos servidores das áreas afetas, contribuindo para a apropriação desse conhecimento, e a possibilidade de replicação.

Até o momento, no entanto, não foi estabelecido pelos Ministérios as diretrizes e os limites para a exposição a riscos, a metodologia para apoio à gestão de riscos, os critérios para avaliação de riscos, os processos e riscos críticos, a medição do desempenho da gestão de riscos e a forma de comunicação sobre os riscos.

Em relação aos princípios a serem aplicados ao sistema de gestão de riscos e controles definidos pelo Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017), observa-se que as instituições estudadas já estão adotando a implementação de forma sistemática, estruturada, documentada e subordinada ao interesse público, já que todas publicaram suas políticas de gestão de riscos, faltando, na maior parte, a aplicação prática. Além disso, observa-se uma incipiência quanto à integração da gestão de riscos ao processo de planejamento, ao estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos e à utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria da gestão.

Diante dos estudos realizados, pode-se concluir que os Ministérios que tratam de infraestrutura estão atendendo às diretrizes e aos princípios dispostos na IN 01/2016 e no Decreto nº 9.203/2017 quanto à implantação formal de suas políticas de gestão de riscos, sendo mais incipientes no plano material, ou seja, na sua efetiva implementação.

Comparando-se os dados dos Levantamentos do TCU, observa-se a evolução no índice integrado de governança e gestão (iGG), entre 2017 e 2018, porém permanecendo a gestão de riscos com avanços pouco significativos, sendo destaque como fator preocupante na melhoria da governança das instituições.

Os estudos realizados corroboram o entendimento do TCU, visto que os órgãos ainda estão voltados para o plano formal, isto é, o estabelecimento da política de gestão de riscos, e menos material, que seria a implantação das diretrizes traçadas. Foram identificadas algumas possíveis causas que prejudicam ou dificultam um avanço mais rápido da gestão de riscos nos Ministérios, a exemplo da necessidade de sensibilização da alta administração, frequentes alterações na organização administrativa e dificuldades com quantitativo e qualificação de servidores. Tais causas convergem para as boas práticas preconizadas nos referenciais teóricos, onde identifica-se a necessidade de que o grupo de trabalho formado para tratar da gestão de riscos tenha comprometimento, automotivação e persistência.

Quanto às boas práticas preconizadas pelo TCU, observou-se que os Ministérios concentraram em determinados atores a implementação, o fomento e a capacitação de servidores, como a Secretaria Executiva e a AECI, o que favoreceu a apropriação do conhecimento sobre o tema de gestão de riscos. Estudos para aprofundar o conhecimento sobre a gestão de riscos foram desenvolvidos de forma mais apropriada pelo MMA e MME.

Em função da alteração governamental ocorrida em 1º de janeiro de 2019, muitos atos foram deixados para os novos gestores que passaram a comandar os Ministérios, o que por um lado protelou o desenvolvimento de diversas atividades. Porém, por outro, preferiu-se dar esse tratamento como forma de conferir maior legitimidade aos atos a serem praticados pelos novos gestores, em função do alinhamento e do desenvolvimento institucional da nova organização administrativa.

Como trabalhos futuros, vislumbra-se o aprofundamento na avaliação quanto à forma (etapas percorridas no processo de elaboração, modelo ou *framework* adotado) e à eficácia da implantação dessas políticas de gestão de riscos; pode-se também avaliar se as possíveis causas para as dificuldades quanto a implantação da gestão de riscos levantadas neste estudo se confirmam em estudo mais detalhado, bem como a identificação de outras razões para que houvesse pouco avanço no efetivo gerenciamento de riscos; e, finalmente, a possibilidade de replicação do estudo na esfera federal (outros Ministérios) ou no mesmo tema (infraestrutura) na esfera estadual, por exemplo.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Giovana Silva de; MADRUGA, Sergio Rossi; FREITAS JUNIOR, Ney Izaguirry de. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. *Revista Ad. Ufsm, Santa Maria*, v. 1, n. 1, p.71-84, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/570/430>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos - Princípios e Diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2009. 24 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos - Diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. 17 p.

ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral de; BERTERO, Carlos Osmar. Third sector governance: a case study in a university support foundation. *Review Of Business Management*, [s.l.], p.125-144, 10 jun. 2016. FECAP Fundação Escola de Comercio Alvares. <http://dx.doi.org/10.7819/rbgn.v18i59.2107>.

BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles internos como um instrumento de governança corporativa. *Revista do BNDES, Rio de Janeiro*, v. 12, n. 24, p.149-188, dez. 2005. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13474/2/RB%2024%20Controles%20Internos%20como%20um%20Instrumento%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa_P_BD.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 48, n. 5, p.1135-1163, out. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121527>.

BORGES, Gustavo da Rosa; DIEL, Fábio José; FERNANDES, Francisco Carlos. A contribuição da auditoria interna de riscos para o planejamento de organizações na área de saúde. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde, São Paulo*, p.9-27, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.revistargss.org.br/ojs/index.php/rgss/article/view/157/156>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. Risco Bottom Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. *Revista da CGU, Brasília*, v. 9, n. 15, p.682-699, jul./dez. 2017. Disponível em: <Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/103/pdf_41>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso em 19/05/2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Plano estratégico do Tribunal de Contas da União: 2011-2015: Edição 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca->

[digital/plano-estrategico-do-tribunal-de-contas-da-uniao-2011-2015-edicao-2011.htm](http://portal.tcu.gov.br/digital/plano-estrategico-do-tribunal-de-contas-da-uniao-2011-2015-edicao-2011.htm). Acesso em 07/11/2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014. 80 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/home>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério da Infraestrutura. A Estratégia do Sistema Transportes. 2015. Disponível em: <http://portaldaestrategia.infraestrutura.gov.br/a-estrategiado-mt.html>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=14&data=11/05/2016>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8927.htm>. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. Decreto nº 8.871, de 6 de outubro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério de Minas e Energia, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8927.htm>. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. Decreto nº 9203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. Portaria nº 650, de 16 de novembro de 2017. Institui a Política de Gestão de Riscos (PGR) e cria as instâncias responsáveis pela Governança e Gestão de Riscos do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/11/2017&jornal=515&pagina=78&totalArquivos=152>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. Decreto nº 8.980, de 1º de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança o Ministério da Integração Nacional... Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8980.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Portaria nº 79, de 23 de fevereiro de 2017. Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles no Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF, 2017d. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/02/2017&jornal=1&pagina=58&totalArquivos=224>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

_____. Portaria nº 142, de 10 de abril de 2017. Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles no âmbito do Ministério de Minas e Energia. Brasília, DF, 2017e. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=13/04/2017&pagina=68>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

_____. Portaria nº 353, de 05 de maio de 2017. Institui a Política de Gestão de Riscos do Ministérios dos Transportes, Portos e Aviação Civil e dá outras providências. Brasília, DF, 2017f. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=08/05/2017&pagina=78>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

_____. Portaria nº 213, de 1º de junho de 2017. Aprovar a Política de Gestão de Integridade, de Riscos e de Controles Internos – POGIRC, a ser implementada no âmbito do Ministério de Minas e Energia. Brasília, DF, 2017g. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=08/05/2017&pagina=78>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

_____. Portaria nº 415, de 26 de outubro de 2017. Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles e o Subcomitê de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e dá outras providências. Brasília, DF, 2017h. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&data=30/10/2017&pagina=65>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

_____. Portaria nº 702, de 27 de outubro de 2017. Aprova a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF, 2017i. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/12/2017&jornal=515&pagina=42>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

_____. Decreto nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança o Ministério do Meio Ambiente... Brasília, DF, 2017j. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8975impresao.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018

_____. Decreto nº 9.000, de 8 de março de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Trsnportes, Portos e Aviação Civil... Brasília, DF, 2017k. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9000.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex). Referencial básico de gestão de riscos. Brasília: TCU, 2018a. 154 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 588, Plenário. Diário Oficial da União. Brasília, 11 abr. 2018b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

_____. Relatório de Gestão do Exercício 2017 - Secretaria Executiva do Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades. 2018c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Relatório de Gestão do Exercício 2017 - Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia. Brasília: Ministério de Minas e Energia. 2018d. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Relatório de Gestão do Exercício 2017 - Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Brasília: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. 2018e. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Relatório de Gestão do Exercício 2017 - Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional. Brasília: Ministério da Integração Nacional. 2018f. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Relatório de Gestão do Exercício 2017 - Secretaria Executiva do Ministério de Meio Ambiente. Brasília: Ministério de Meio Ambiente. 2018g. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Portaria nº 277, de 20 de abril de 2018. Institui a Política de Governança e Gestão de Riscos (PGGR) e cria as instâncias responsáveis pela governança e gestão de riscos do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2018h. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/04/2018&jornal=515&pagina=212>>. Acesso em: 18 out. 2018.

_____. Portaria nº 126, de 26 de abril de 2018. Institui a Política de Gestão de Riscos do Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2018i. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/04/2018&jornal=515&pagina=99>>. Acesso em: 18 out. 2018.

_____. Portaria nº 442, de 03 de julho de 2018. Institui as instâncias, as estruturas, as respectivas competências e atribuições referentes à Governança, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade, no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA. Brasília, DF, 2018j. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/07/2018&jornal=515&pagina=77&totalArquivos=120>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. Portaria nº 2.968, de 20 de setembro de 2018. Estabelece a composição das instâncias de Governança do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Brasília, DF, 2018k. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/09/2018&jornal=529&pagina=50>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. Resolução do Comitê de Governança, Riscos e Controles nº 02, de 1º de outubro de 2018. Aprova o Regimento Interno das Unidades Setoriais de Governança, Riscos e Controles do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2018l. Mensagem recebida por <eliane.rocha@cgu.gov.br> em 03 jan. 2019.

_____. Plano Estratégico Ministério das Cidades – exercício 2014/18 – atualização 2018. Institui a Política de Gestão de Riscos do Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2018m. Mensagem recebida por <eliane.rocha@cgu.gov.br> em 03 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.699, Plenário. Diário Oficial da União. Brasília, 10 dez. 2018n. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018o. 86 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

_____. Atas de reunião do Comitê de Governança, Riscos e Controles. Brasília: Ministério das Cidades, 2018p. Mensagem recebida por <eliane.rocha@cgu.gov.br> em 24 dez. 2018.

_____. Relatório de Atividades da Assessoria Especial de Controle Interno. Brasília: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2018q, 48p.. Mensagem recebida por <eliane.rocha@cgu.gov.br> em 15 jan. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Documento para consulta pública. Brasília, 2018r. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/desenvolvimento-socioeconomico-estrategia-nacional/estrategia-nacional-e-sumario-executivo/estrategia-nacional>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério da Integração Nacional, Protocolo nº 59900.0005471/2018-54. Brasília, DF, 2018s. Pedido em 13 de dezembro de 2018. Resposta em 27 de dezembro de 2018.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério das Cidades, Protocolo nº 80200.001428/2018-90. Brasília, DF, 2018t. Pedido em 13 de dezembro de 2018. Resposta em 20 de dezembro de 2018.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério de Meio Ambiente, Protocolo nº 02680.002334/2018-79. Brasília, DF, 2018u. Pedido em 13 de dezembro de 2018. Resposta em 14 de dezembro de 2018.

_____. Portaria nº 239, de 18 de junho de 2018. Altera a Portaria n. 79, de 23 de fevereiro de 2017, que institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Ministério da Integração Nacional, atribuindo-lhe as competências previstas no Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Brasília, DF, 2018v. Disponível em: < http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/26570745>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. Portaria nº 409, de 29 de outubro de 2018. Institui a Política de Governança, Riscos e Controles do Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2018x Disponível: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48229753/do1-2018-11-01-portaria-n-409-de-29-de-outubro-de-2018-48229613>. Acesso em: 18 out. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Gestão de riscos: modelos de referência. Brasília, [s. d.]. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/gestao-de-riscos/modelos.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Governança pública. Brasília, [s. d.]. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/trabalhos-em-destaque.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=701&pagina=1&data=01/01/2019&totalArquivos=15>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Protocolo nº 50650.005950/2018-81. Brasília, DF, 2019b. Pedido em 13 de dezembro de 2018. Resposta em 03 de janeiro de 2019.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério de Minas e Energia, Protocolo nº 48700.005724/2018-16. Brasília, DF, 2019c. Pedido em 13 de dezembro de 2018. Resposta em 08 de janeiro de 2019.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério de Desenvolvimento Regional, Protocolo nº 80250.000017/2019-72. Brasília, DF, 2019d. Pedido em 18 de fevereiro de 2019. Resposta em 11 de março de 2019.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério do Meio Ambiente, Protocolo nº 02680.000371/2019-23. Brasília, DF, 2019e. Pedido em 18 de fevereiro de 2019. Resposta em 20 de fevereiro de 2019.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério de Minas e Energia, Protocolo nº 48700.000757/2019-51. Brasília, DF, 2019f. Pedido em 18 de fevereiro de 2019. Resposta em 22 de fevereiro de 2019.

_____. Solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação ao Ministério de Infraestrutura, Protocolo nº 50650.000898/2019-58. Brasília, DF, 2019g. Pedido em 18 de fevereiro de 2019. Resposta em 08 de março de 2019.

CALDEIRA, Daniel Matos. Diretrizes para o gerenciamento de riscos em contratos de obras públicas: estudo de caso da contratação integrada. 2015. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Estruturas e Construção Civil, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/20423>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CORREIA, Laíse Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes. Arcabouço teórico para os estudos de governança corporativa: os pressupostos subjacentes à teoria da agência. Revista de Gestão Usp, São Paulo, v. 15, n. 3, p.1-10, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36642>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Gerenciamento de riscos corporativos - Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura (COSO GRC, 2004). Tradução: Price Waterhouse Coopers e Instituto dos Auditores Internos do Brasil, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_Executive-Summary_Portuguese.pdf>. Acesso em: março, 2017.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Gerenciamento de riscos corporativos integrado em estratégia e performance: sumário executivo. Sumário Executivo. Tradução Price Waterhouse Coopers, Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2017. Disponível em: <<http://conteudo.iiabrasil.org.br/coso>>. Acesso em: 30 out. 2018.

DANTAS, José Alves et al. Custo-benefício do controle: proposta de um método para avaliação com base no COSO. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 2, n. 13, p.3-19, maio/ago. 2010.

FLICK, Uwe. Desenho da pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009. (Coleção pesquisa qualitativa).

FONTES FILHO, Joaquim R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8, Panamá, 2003. Anais eletrônicos... New York: Unpan, 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Brasil – Avaliação da gestão do investimento público. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2018/relatorio-do-fundo-monetario-internacional-sobre-gestao-de-investimento-publico-no-brasil-pima.pdf/view>>. Acesso em: 05 de abr. 2019.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2002. 175 p.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (Ed.). Governança da política de infraestrutura: condicionantes ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap. 1. p. 13-34. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33721:governanca-da-politica-de-infraestrutura-condicionantes-institucionais-ao-investimento&catid=410:2018&directory=1>. Acesso em: 30 set. 2018.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, Willian H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: <<http://bit.ly/1hKGWfp>>. Acesso em: 29 set. 2018.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (Ed.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap. 10. p. 237-264. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33721:governanca-da-polit>. Acesso em: 30 set. 2018.

MACHADO, Raphael Amorim; GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites. Brasília: Ipea, dez. 2017. (Texto para Discussão, n. 2253). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8199/1/TD_2352.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

MARCELLI, Selma. Governança no setor público: diagnóstico das práticas de gestão da Polícia Federal à luz do estudo 13 do PSC/IFAC. 2013. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11247>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ipea, fev. 2006. (Políticas sociais – acompanhamento e análise). Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

MONTEIRO, Renato Pereira. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 159-188, maio 2015. ISSN 2175-8069. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p159>>. Acesso em: 18 dez. 2018. doi:<https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p159>.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, [s.l.], v. 53, n. 1, p.82-90, fev. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75902013000100008>.

PELEIAS, Ivam Ricardo et al. Produção científica sobre controle interno e gestão de riscos no ENANPAD e congresso USP: análise bibliométrica no período 2001-2011. *Revista Universo Contábil*, [s.l.], p.29-49, 30 dez. 2013. *Revista Universo Contábil*. <http://dx.doi.org/10.4270/ruc.2013429>.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no setor público - origem, teorias, modalidades e aplicações. Revista do Tcu, Brasília, v. 1, n. 1, p.120-131, set./dez. 2011. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/9>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

PEREIRA, Fernando Neves et al. Nova gestão pública e nova governança pública: uma análise conceitual comparativa. Revista Espacios, Caracas, v. 38, n. 7, p.6-30, jul. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

RIBEIRO, Henrique César Melo. Produção Acadêmica dos Artigos Publicados em Revistas Científicas Nacionais Disponibilizadas na Base Atena sobre o Tema Gestão de Riscos de 2000 a 2015. Revista Evidenciação Contábil & Finanças, [s.l.], v. 5, n. 1, p.75-93, 1 jan. 2017. Portal de Periodicos UFPB. <http://dx.doi.org/10.18405/recfin20170105>.

SILVA, Mauro Santos. Arranjos Institucionais Híbridos e Centro Estratégico em Infraestrutura Econômica. Boletim de Análise Político-institucional: Ipea, Brasília, v. 1, n. 16, p.63-70, nov. 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181107_bapi_16.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SIMÃO, Camilla Zaiden Santos. Governança Corporativa no Senado Federal. 2014. 79 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Legislativa, Senado Federal Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/513265>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

SOUSA, Rennaly Patricio; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre. ELABORAÇÃO, AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (Ed.). Governança da política de infraestrutura: condicionantes ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap. 9. p. 211-235. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33721:governanca-da-polit>. Acesso em: 30 set. 2018.

TRAVAGLIA, Karina Ramos; SÁ, Luís Filipe Vellozo Nogueira de. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. Revista Controle, Fortaleza, v. 1, n. 15, p.22-53, jan./jun. 2017. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-xv-n->>. Acesso em: 12 jul. 2018.

VIANA, Evandro. A governança corporativa no setor público municipal: um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-07012011-094505/pt-br.php>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

APÊNDICE

Apêndice A – Roteiro de entrevista

AVALIAÇÃO	REQUISITOS DO REFERENCIAL TEÓRICO	QUESTÕES APRESENTADAS NA ENTREVISTA
Estabelecimento e funcionamento do processo institucional de gestão de riscos	Processo institucional	<p>Como se dá o processo institucional de gestão de riscos no âmbito do Ministério?</p> <p>Qual o papel o Comitê de Governança, Riscos e Controles (ou órgão colegiado equivalente) está exercendo?</p> <p>A Secretaria Executiva do Comitê (ou outro órgão equivalente) é quem coordena as ações?</p> <p>Como se dá a participação das Unidades/ Secretarias?</p> <p>No âmbito das Secretarias finalísticas, como ocorre a coordenação da gestão de riscos? Existe um responsável designado para tanto?</p>
Instituição das instâncias de governança, riscos e controles internos	Instâncias de governança	<p>Qual a periodicidade de reuniões do Comitê de Governança, Riscos e Controles (ou órgão equivalente)?</p> <p>As decisões são publicadas no sítio eletrônico do Ministério?</p> <p>Como se dá a comunicação entre o Comitê e as demais áreas do Ministério quanto à gestão de riscos?</p>
Implementação da política de gestão de riscos	Política institucional	<p>Além da política de governança e gestão de riscos algum outro documento foi produzido para orientar o desenvolvimento e implementação da política?</p> <p>O prazo estabelecido para publicação do Método de Governança e Gestão de Riscos (ou metodologia) estabelecido na política do Ministério será atendido?</p> <p>Considerando o prazo de implantação da Política, foi estabelecido cronograma com as ações/atividades a serem desenvolvidas para alcançar o objetivo? Outras etapas de implementação da política foram planejadas?</p>

AVALIAÇÃO	REQUISITOS DO REFERENCIAL TEÓRICO	QUESTÕES APRESENTADAS NA ENTREVISTA
		Como as Secretarias estão participando na formulação da metodologia e demais instrumentos para suportar a gestão de riscos?
Definição de diretrizes e limites para exposição a riscos	Diretrizes e limites para exposição a riscos	<p>As diretrizes e os limites para exposição a riscos foram estabelecidos?</p> <p>As diretrizes e os limites para exposição a riscos foram repassados às Unidades/Secretarias?</p> <p>Há documentação/estudos sobre esse tema?</p>
Definição de critérios de avaliação de riscos	Critérios de avaliação de riscos	<p>Os critérios de avaliação de riscos foram definidos? De que forma?</p> <p>As Unidades participaram da definição dos critérios de avaliação de riscos? De que forma?</p>
Identificação de processos críticos para o alcance dos objetivos institucionais	Processos críticos	<p>No âmbito do Ministério (considerando todas as unidades/secretarias) já foram identificados os processos críticos que podem impactar negativamente o alcance dos objetivos institucionais?</p> <p>Quais os critérios utilizados para a definição desses processos?</p> <p>Dentre esses processos houve priorização para receber de imediato a gestão de riscos? Como se deu essa priorização?</p> <p>Dentro desses processos críticos foram identificados os ativos (sistemas de informação, pessoal, etc.)?</p>

AVALIAÇÃO	REQUISITOS DO REFERENCIAL TEÓRICO	QUESTÕES APRESENTADAS NA ENTREVISTA
Mapeamento dos riscos críticos ao atingimento dos objetivos institucionais	Riscos críticos	<p>No âmbito do Ministério (considerando todas as unidades/secretarias) já houve o mapeamento dos riscos críticos?</p> <p>Como eles foram analisados e avaliados?</p> <p>Quais tipologias de riscos foram identificadas? Operacionais De imagem/reputação do órgão Legais Financeiros/orçamentários Outros</p> <p>Foi desenvolvido plano de tratamento para esses riscos? Foram implantados ou redesenhados controles internos para esses riscos críticos?</p> <p>Para os riscos mapeados e avaliados foi associado formalmente um responsável?</p>
Comunicação dos riscos e das ações adotadas na gestão de riscos	Comunicação	<p>Como são feitas as comunicações sobre os riscos críticos entre as instâncias de governança? É formalizado? Em reuniões?</p> <p>Como a Unidade comunica o Comitê acerca dos riscos críticos?</p> <p>A gestão de riscos está dando suporte à tomada de decisão no Ministério? Como? Em algum processo/programa específico?</p> <p>São feitos registros dessa tomada de decisão associada à gestão de riscos?</p> <p>Dentro da Unidade já é possível verificar melhorias em processos de trabalho em função da gestão de riscos?</p>
Desempenho da gestão de riscos	Desempenho da gestão de riscos	<p>Como é medido o desempenho da gestão de riscos? Como a Unidade subsidia a avaliação do desempenho da gestão de riscos?</p> <p>Foram estabelecidos indicadores para medir o desempenho?</p>

AVALIAÇÃO	REQUISITOS DO REFERENCIAL TEÓRICO	QUESTÕES APRESENTADAS NA ENTREVISTA
		Já foi feita alguma avaliação do desempenho da gestão de riscos?
Participação da AECI na implementação da gestão de riscos	Atuação da AECI	Como se dá a atuação da Assessoria Especial de Controle Interno no processo de gestão de riscos?
Transparência ativa quanto às ações de gestão de riscos	Transparência na gestão de riscos	<p>As portarias e demais normativos estão publicadas no site do Ministério?</p> <p>As decisões das instâncias de governança e gestão de riscos estão disponíveis no site?</p> <p>Há espaço no site do Ministério destinado a essas ações de governança e gestão de riscos?</p>