

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE SEGUNDA
E DE TERCEIRA LINHA SOBRE A INFLUÊNCIA DO APOIO DA
ALTA ADMINISTRAÇÃO NA DURABILIDADE DA GESTÃO DE
RISCOS EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DO GOVERNO DO
DISTRITO FEDERAL**

RICARDO MONTEIRO FERREIRA

Brasília-DF, 2025

RICARDO MONTEIRO FERREIRA

**A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE
SEGUNDA E DE TERCEIRA LINHA SOBRE A
INFLUÊNCIA DO APOIO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NA
DURABILIDADE DA GESTÃO DE RISCOS EM ÓRGÃOS E
ENTIDADES DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Breno Giovanni Adaid Castro

Brasília-DF 2025

RICARDO MONTEIRO FERREIRA

**A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE
SEGUNDA E DE TERCEIRA LINHA SOBRE A
INFLUÊNCIA DO APOIO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NA
DURABILIDADE DA GESTÃO DE RISCOS EM ÓRGÃOS E
ENTIDADES DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 10 / 07 / 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Breno Giovanni Adaid Castro - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Thiago Gomes Nascimento

Código de catalogação na publicação – CIP

F383p Ferreira, Ricardo Monteiro

A percepção dos servidores públicos de segunda e de terceira linha sobre a influência do apoio da alta administração na durabilidade da gestão de risco em órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal / Ricardo Monteiro Ferreira. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

119 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Breno Giovanni Adaid Castro

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Gestão de risco. 2. Servidor público. 3. Governo. I. Título

CDD 350

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

RESUMO

FERREIRA, R. M. **A percepção dos servidores públicos de segunda e de terceira linha sobre a influência do apoio da alta administração na durabilidade da gestão de riscos em órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal. 2025.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Brasília, 2025.

O objetivo deste estudo é compreender a influência do apoio da alta administração na durabilidade da gestão de riscos em organizações públicas distritais, entre 2016 e 2025, a partir da percepção de servidores públicos que atuam com a matéria, em segunda e terceira linha, no âmbito do Governo do Distrito Federal. Desde a publicação dos diplomas normativos que formalizaram a gestão de riscos na Administração Pública distrital, em 2016 e 2019, órgãos e entidades públicas locais vêm implantando sistema de gestão de riscos, conforme o modelo concebido pela norma ISO 31000 e mediante suporte técnico-consultivo da Controladoria-Geral. Nada obstante, tem-se verificado a descontinuidade do gerenciamento de riscos em parte das instituições públicas, após o momento da implantação inicial. Como os principais *frameworks* e a maior parte da literatura especializada indicam que é necessário o patrocínio da alta direção para o bom desempenho da gestão de riscos, recorreu-se aos servidores de segunda e de terceira linha – especialistas na matéria, consoante o modelo das três linhas do Instituto dos Auditores Internos (IIA) – para verificar se esta postura do alto escalão é de fato relevante para a consolidação, em uma organização pública distrital, da gestão de riscos como processo permanente. Para tanto, realizou-se uma amostragem não probabilística e por intencionalidade, de informantes-chave, e utilizou-se a entrevista semiestruturada como técnica de coleta de dados, caracterizando esta pesquisa como qualitativa, descritiva e exploratória. Os resultados demonstraram que a participação ativa no sistema e nos processos de gestão de riscos, além da promoção de incentivos à capacitação, da adequada estruturação da instância de segunda linha e da manutenção do relacionamento técnico com a Controladoria-Geral, caracterizam ações de apoio da alta administração perante a gestão de riscos. Estas ações, em um contexto de disseminação da ferramenta para os diversos setores internos da entidade, apresentam potencial para a formação, no médio e longo

prazo, de uma cultura institucional voltada à gestão de riscos. Nesse sentido, os participantes do estudo entendem que o patrocínio do alto escalão é de fato relevante para a durabilidade da gestão de riscos em um ente público. Em que pese ser possível a continuidade do processo em um momento de ausência do engajamento dos gestores máximos, principalmente quando a cultura para riscos já se encontra bem estabelecida, observa-se a fragilidade decorrente da não utilização da ferramenta para a tomada de decisão em nível estratégico. Dessa forma, concluiu-se que, para a durabilidade e a utilização plena da gestão de riscos em organizações públicas, torna-se necessário o acultramento não apenas em nível institucional, mas também entre os agentes políticos que ocupam os cargos de alta direção.

Palavras chave: gestão de riscos; durabilidade; apoio da alta administração; percepção dos servidores de segunda e de terceira linha; Governo do Distrito Federal.

ABSTRACT

FERREIRA, R. M. **The perception of public servants in the second and third lines regarding the influence of top management support on the sustainability of risk management in agencies and entities of the Federal District Government.** 2025. Master's thesis. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Brasília, 2025.

This study aims at understanding the influence of top management support on the sustainability of risk management in public organizations between 2016 and 2025, based on the perceptions of public servants working in second and third lines within the Federal District Government. Since the issuance of normative acts that formalized risk management in the Federal District public sector, in 2016 and 2019, local agencies and public entities have been implementing risk management systems aligned with ISO 31000 standards and supported by advisory and technical assistance from the Office of the Comptroller General. Despite these efforts, a pattern of discontinuity in risk management practices has been observed in some public institutions following the initial implementation phase. Given that the main frameworks and most of the specialized literature emphasize the need for top management sponsorship to ensure effective risk management, this research sought to verify whether this engagement is indeed critical to consolidating risk management as a permanent process in public organizations. To this end, the study employed a non-probabilistic, purposive sampling of key informants, specifically public servants operating in the second and third lines – subject matter specialists as they are, in accordance with the Institute of Internal Auditors (IIA) Three Lines Model. Data collection was conducted through semi-structured interviews, characterizing this research as qualitative, descriptive and exploratory. The findings indicate that active participation by top management in the risk management system and processes, as well as actions such as promoting capacity-building initiatives, adequately structuring the second line and maintaining a technical relationship with the Office of the Comptroller General, constitute meaningful support for risk management. These actions, particularly when combined with efforts to disseminate risk management practices across the organization's internal sectors, have the potential to foster an institutional risk

management culture over the medium and long term. Overall, participants in the study affirmed that top management sponsorship is indeed important for sustaining risk management in public entities. While it is possible for risk management to continue in the absence of top management engagement – especially when a mature risk culture is already in place – the lack of integration of risk management into strategic decision-making renders the process more fragile. Therefore, the study concludes that ensuring the long-term sustainability and full utilization of risk management in public organizations requires cultural embedding not only at the institutional level, but also among political appointees holding top management positions.

Keywords: risk management; sustainability; top management support; perceptions of public servants working in second and third lines; Federal District Government.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BSC	Balance Scorecard
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNP	Cargo de Natureza Política
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comission
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FHBGDF	Fundação Hemocentro de Brasília
GR	Governo do Distrito Federal
IBGC	Gestão de riscos
IIA	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IIA Brasil	Institute of Internal Auditors
IN	Instituto dos Auditores Internos do Brasil
ISO	Instrução Normativa
Metrô-DF	International Organization for Standardization
MP	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal
NBR	Ministério do Planejamento
Sabesp	Norma Brasileira Regulamentadora
Seagri	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
Sejus	Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal
SGR/TCU	Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal
SUBCI	Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União
TCU	Subcontroladoria de Controle Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Estrutura de gestão de riscos conforme ABNT NBR ISO 31000:2018

17

Figura 2

Modelo das três linhas do IIA

27

Figura 3

Processo de gestão de riscos conforme ABNT NBR ISO 31000:2018

31

Figura 4

Etapas da análise de dados

56

Figura 5

Etapas de preparação e de exploração do material

60

Figura 6

Formação de uma cultura voltada à gestão de riscos

83

Gráfico 1

Perfil dos participantes por gênero, vínculo com o governo e ocupação de cargo em comissão

47

Gráfico 2

Perfil dos participantes por faixa etária

47

Gráfico 3

Nível de escolaridade completo dos participantes

48

Gráfico 4

Tempo de experiência profissional dos participantes no GDF

48

Gráfico 5

Tempo de experiência profissional dos participantes com a gestão de riscos

49

Gráfico 6

Quantitativo de participantes em relação à realização de capacitação, instrutoria e pesquisa científica, e à obtenção de certificação técnica e título acadêmico em gestão de riscos

50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Modelos de gestão de riscos e respectivas referências relacionadas a gestão de riscos e/ou a processo de gestão de riscos

.....29

Quadro 2

Modelos de gestão de riscos e respectivas perspectivas em relação ao apoio da alta administração

.....33

Quadro 3

Roteiro de perguntas para as entrevistas

.....51

Quadro 4

Versões original e final da pergunta de nº 2

.....53

Quadro 5

Categorias de análise

.....60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Servidores do GDF integrantes das três linhas de defesa

43

Tabela 2

Lista dos participantes da pesquisa que atuam em segunda linha

45

Tabela 3

Lista de entrevistas

54

Tabela 4

Avaliações sobre a importância do apoio da alta direção para a durabilidade da gestão de riscos

79

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 16

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA	16
1.2 PROBLEMÁTICA E PERGUNTA DE PESQUISA	19
1.3 OBJETIVOS	21
1.3.1 GERAL	21
1.3.2 ESPECÍFICOS	21
1.4 JUSTIFICATIVA.....	22

2. REFERENCIAL DA LITERATURA.....25

2.1 A GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO.....	25
2.2 A GESTÃO DE RISCOS E O MODELO DAS TRÊS LINHAS DO IIA.....	26
2.3 PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS E SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS	28
2.4 A GESTÃO DE RISCOS E O APOIO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO.....	32
2.5 ESTUDOS SOBRE A INFLUÊNCIA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO EM PROJETOS, PROGRAMAS E TÉCNICAS DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO.....	37
2.6 ESTUDOS APLICADOS DE GESTÃO DE RISCOS E O RESPALDO DE GESTORES PÚBLICOS	38

3. METODOLOGIA 41

3.1 NATUREZA E ABORDAGEM	41
3.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	42
3.2.1 PERFIL DOS PARTICIPANTES.....	46
3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS	50
3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS.....	55
3.4.1 TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS.....	56
3.4.2 CODIFICAÇÃO E CATEGORIZAÇÃO	58
3.4.3 TRATAMENTO DOS RESULTADOS.....	61

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO63

4.1 AÇÕES DA ALTA ADMINISTRAÇÃO QUE CARACTERIZAM O SEU APOIO À GESTÃO DE RISCOS	63
--	----

SUMÁRIO

4.2 FATORES ALHEIOS AO APOIO DA ALTA GESTÃO QUE CONTRIBUEM PARA A CONTINUIDADE DA GESTÃO DE RISCOS.....	69
4.3 FATORES ALHEIOS AO APOIO DA ALTA GESTÃO QUE PROPORCIONAM A DESCONTINUIDADE DA GESTÃO DE RISCOS	74
4.4 A RELEVÂNCIA DO APOIO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO PARA A CONTINUIDADE DA GESTÃO DE RISCOS	78
4.5 DISCUSSÃO GERAL DOS RESULTADOS.....	81

5. CONCLUSÕES.....	90
---------------------------	-----------

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
--------------------------------------	-----------

6.1 CONTRIBUIÇÕES ACADÊMICAS E GERENCIAIS	95
6.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	96
6.3 AGENDA DE PESQUISAS.....	97

REFERÊNCIAS.....	100
-------------------------	------------

APÊNDICES.....	110
-----------------------	------------



1

INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA

A execução de políticas públicas relevantes e a prestação de serviços públicos de qualidade têm sido demandas cada vez mais constantes da população. Nesse sentido, a atuação do setor público deve ter um foco gerencial, com vistas à geração de resultados e à agregação de valor para a sociedade.

No entanto, ainda se observa um baixo nível de “entregas” por parte de entidades governamentais. O limitado desempenho do setor público pode ocorrer não apenas pela carência de recursos humanos e financeiros, mas também pela ausência de boas práticas de gestão e de governança, revelando, inclusive, a incapacidade de identificação e atuação perante riscos inerentes às atividades organizacionais.

É fundamental que as instituições públicas consigam atuar em ambientes e períodos de incertezas, quando expostas a riscos de saúde, ambientais, econômicos, entre vários outros, de forma que seus agentes possam tomar decisões corretas a respeito de políticas, programas e serviços públicos (Ávila, 2014).

O debate sobre a relevância do gerenciamento de riscos na Administração Pública não é tão recente, porém o tema ainda reflete um grande paradigma, haja vista a ausência de uma cultura voltada à gestão de riscos na maior parte das organizações governamentais (TCU, 2018).

Atentos a essa realidade, órgãos de controle de todas as esferas de governo vêm constantemente exigindo a implantação da gestão de riscos em entidades do setor público.

No Governo do Distrito Federal (GDF), a gestão de riscos foi formalmente instituída como prática de gestão governamental com a publicação do Decreto nº 37.302, de 29 de abril de 2016. O normativo “[...] estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal” (Distrito Federal, 2016, p. 9). O regramento

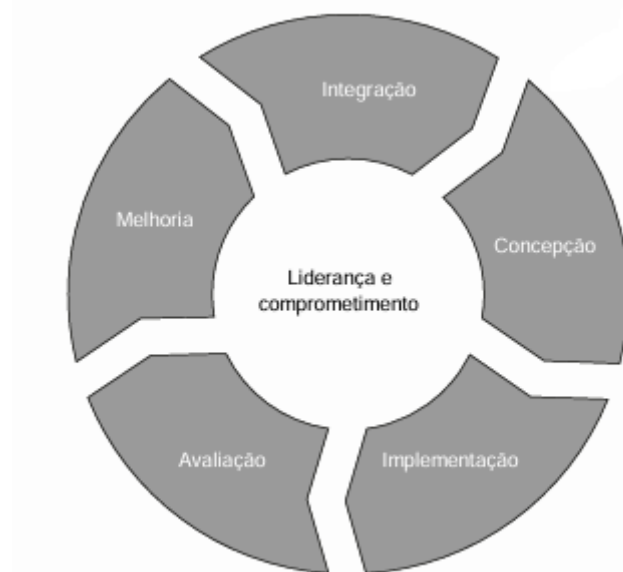
também determinou, dentre os instrumentos de boas práticas técnicas e gerenciais, a utilização do modelo ISO 31000:2009 - Gestão de Riscos.

A ISO 31000 surgiu da necessidade de harmonização entre protocolos anteriores de gerenciamento de riscos, de modo que, após sua concepção, em 2009, se tornou um *framework* universal (Dos Santos, 2021). A norma é, em essência, um modelo constituído por princípios, por uma estrutura e por um processo da gestão de riscos a ser implantado em organizações de quaisquer naturezas, públicas ou privadas. Trata-se de um guia claro, curto e conciso, o qual auxilia as entidades a melhor planejar e tomar decisões (Da Fonte, 2019).

Em 2018, a ISO 31000:2009 foi submetida a um processo de revisão técnica, de modo a ser substituída pela edição que se encontra vigente no momento – a ABNT NBR ISO 31000:2018.

O modelo determina que a implantação da gestão de riscos em uma organização deve ser precedida pela definição e formalização da "Liderança e Comprometimento", que é o componente basilar da estrutura apresentada pela norma. Trata-se, na prática, do apoio à gestão de riscos pelos *stakeholders*, em especial pela alta administração. Dessa forma, procura-se proporcionar a integração da gestão de riscos em todas as atividades da organização, de modo a fazer parte do sistema de governança corporativa.

Figura 1 – Estrutura de gestão de riscos conforme ABNT NBR ISO 31000:2018



Fonte: Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018).

O GDF ratificou a estrutura de gestão de riscos estabelecida pela ISO 31000, bem como as responsabilidades da alta administração quanto à instituição, manutenção, monitoramento e aprimoramento dos sistemas de gestão de riscos e controles internos, mediante a publicação de outro importante diploma sobre a matéria: o Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019. Este normativo, que dispõe sobre variados aspectos relacionados a governança pública e *compliance* no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, estabeleceu princípios a serem observados pelo alto escalão dos órgãos e entidades distritais, incorporando ao seu texto a necessidade de: implementação e aplicação sistemática, estruturada, oportuna e documentada da gestão de riscos; integração da gestão de riscos ao planejamento estratégico e às atividades, projetos e processos de trabalho; e utilização dos resultados da gestão de riscos para a melhoria contínua do gerenciamento de risco, controle e governança (Distrito Federal, 2019).

É importante destacar que os Decretos nº 37.302/2016 e nº 39.736/2019 estabeleceram relevante papel à Controladoria-Geral (CGDF) no contexto da implantação da gestão de riscos nas instituições públicas do Distrito Federal. O Decreto nº 37.302/2016 determinou que a CGDF passasse a prestar apoio aos órgãos e entidades da Administração Pública quanto à implantação dos modelos de boas práticas técnicas e gerenciais, incluindo orientação quanto à capacitação dos servidores, fomentando a gestão de riscos e monitorando o resultado da sua implantação no âmbito do GDF. Na mesma toada, o Decreto nº 39.736/2019 reiterou às unidades administrativas distritais o dever de promover a implantação da metodologia de gestão de riscos mediante o apoio institucional da CGDF.

Pautada nas competências que lhe foram atribuídas, a CGDF vem atuando, desde 2016, perante as unidades integrantes do Poder Executivo, com o intuito de auxiliar a implantação e a perenidade da gestão de riscos às práticas gerenciais. O órgão presta serviços consultivos, característicos das atividades de controle prévio e concomitante, bem como designa corpo técnico distinto ao da consultoria para realizar auditorias nos sistemas de gestão de riscos já implantados, com o intuito de verificar a continuidade e a evolução dos processos de gerenciamento de riscos.

Observa-se, portanto, que a atuação da CGDF, como órgão central de controle interno do Distrito Federal, ocorre em nível de terceira linha, conforme preceitua o Instituto dos Auditores Internos (*The Institute of Internal Auditors – IIA*), associação internacional reconhecida mundialmente pelas ações de desenvolvimento da profissão de auditoria interna (IIA Brasil, 2025).

O modelo das três linhas do IIA estabelece uma estrutura de atuação e uma definição de papéis relacionados às atividades de gerenciamento de riscos e controles (De Souza; Da Rocha Louzada, 2017; IIA, 2020; Da Rocha Pereira *et al.*, 2024). No âmbito da gestão interna das organizações públicas, a primeira linha é formada por servidores responsáveis por atividades operacionais e pelo gerenciamento direto dos riscos, e a segunda linha é composta por servidores que fornecem *expertise* complementar e assistência técnica ao processo de gestão de riscos. Já a terceira linha – externa à gestão – executa o papel de auditoria e avaliação independente (Jesus, 2023; Da Rocha Pereira *et al.*, 2024).

De acordo com a CGDF, a implantação da gestão de riscos envolve boas práticas de governança corporativa que visam a agregar valor à gestão, mediante o aperfeiçoamento dos controles da primeira e segunda linha (Distrito Federal, 2025), de modo a dirimir os riscos que possam interferir no alcance dos objetivos organizacionais.

1.2 PROBLEMÁTICA E PERGUNTA DE PESQUISA

O elemento central da estrutura de gestão de riscos, conforme a ISO 31000, é a “Liderança e Comprometimento”. Em regra, este elemento é materializado pela constituição de um comitê de gestão de riscos, ou um colegiado interno de governança, o qual define as diretrizes gerais voltadas à gestão de riscos, mediante a publicação da sua política de gestão de riscos.

A formação da estrutura de governança responsável pela gestão de riscos e a definição da política correlacionada geralmente ocorrem na etapa de concepção do sistema. Posteriormente, os outros elementos estruturantes estabelecidos pelo modelo – implementação, avaliação, melhoria e integração – devem ser operacionalizados, em um constante ciclo de melhoria contínua.

É também no momento da concepção que se estabelecem instâncias, papéis, relacionamentos e responsabilidades voltadas à gestão de riscos (TCU, 2018), com destaque para a definição dos agentes de segunda linha: servidores integrantes da gestão da organização, especialistas na matéria, que devem fornecer suporte técnico ao gerenciamento de riscos, coordenando, orientando e monitorando o processo na instituição (IIA, 2020; TCU, 2018).

Desde a publicação do Decreto nº 37.302/2016, a CGDF realizou serviços consultivos para apoiar a concepção e a implementação da gestão de riscos em um total de 59 unidades administrativas integrantes do GDF, conforme dados fornecidos pelo órgão, em abril de 2025.

Várias dessas unidades também foram auditadas pela CGDF, após um período mínimo de 1 ano, a contar do encerramento do ciclo inicial de implantação. Observou-se, em algumas delas, a interrupção das atividades de gerenciamento de riscos; constatou-se, em outras, que o sistema de gestão de riscos se manteve ativo.

É válido lembrar que, conforme a ISO 31000, a gestão de riscos deve ocorrer de forma contínua, de maneira a proporcionar não apenas aprimoramentos resultantes de um constante processo de avaliação e implementação de melhorias, como também a sua disseminação entre setores internos da entidade, de forma a integrá-la às principais atividades da organização. A eficácia da gestão de riscos está diretamente ligada a esta integração (Da Fonte, 2019).

Logo, é razoável se indagar a respeito dos principais fatores que têm proporcionado a durabilidade e a melhoria da gestão de riscos em alguns órgãos e entidades integrantes do GDF, assim como o que tem gerado a descontinuidade observada em outros. Ademais, considerando que a ISO 31000 determina a “Liderança e Comprometimento” como elemento estruturante central aos sistemas de gestão de riscos, questiona-se, em específico, se o apoio da alta administração de fato influencia a continuidade das atividades de gerenciamento de riscos, e se a ausência de patrocínio do alto escalão é realmente elemento motivador da sua descontinuidade.

É plausível pensar que respostas a este questionamento se encontrem justamente nas organizações governamentais. Em outras palavras, e tratando-se dos órgãos e entidades distritais, considera-se que uma forma eficaz de compreender a influência do apoio da alta

administração na durabilidade dos sistemas de gestão de riscos possa partir da vivência prática obtida pelos servidores públicos que atuam rotineiramente com a gestão de riscos no âmbito de suas atribuições, em especial por aqueles que operam em segunda linha, em virtude de sua *expertise* e do seu relevante papel de coordenação e propagação das práticas de gerenciamento de riscos em suas unidades.

Da mesma forma, a experiência adquirida pelos auditores da CGDF – tanto os designados para o fomento da gestão de riscos quanto aqueles a cargo das avaliações dos sistemas de gestão de riscos já implantados – pode trazer insumos valiosos para o melhor entendimento da matéria, por também serem servidores especializados na temática, com atuação em nível de terceira linha no contexto da gestão de riscos no Governo do Distrito Federal.

Diante do exposto, o presente trabalho se propõe a realizar uma investigação no âmbito da Administração Pública distrital, no intuito de responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Qual a percepção dos servidores públicos distritais que atuam em segunda e terceira linhas sobre a influência do apoio da alta administração na durabilidade dos processos de gestão de riscos?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 GERAL

Compreender a influência do apoio da alta administração na durabilidade da gestão de riscos em organizações públicas distritais, entre 2016 e 2025, a partir da percepção de servidores públicos que atuam diretamente com a matéria, em segunda ou terceira linha, no âmbito do Governo do Distrito Federal.

1.3.2 ESPECÍFICOS

A partir da amostra de indivíduos participantes deste estudo, pretende-se alcançar os seguintes objetivos específicos, com vistas à consecução do objetivo geral:

1. **Identificar quais ações por parte da alta administração podem caracterizar o seu apoio à durabilidade do processo de gestão de riscos;**

2. **Apurar outros fatores – para além do apoio da alta administração – que influenciam a continuidade ou a descontinuidade do gerenciamento de riscos;**
3. **Descrever a percepção dos servidores públicos quanto à relevância do apoio da alta administração para o contínuo gerenciamento de riscos.**

1.4 JUSTIFICATIVA

Embora existam ferramentas tecnológicas para auxiliar o registro e a organização dos sistemas de gestão de riscos, o processo de gestão de riscos não se constitui de atividades automatizadas em si mesmas, que independam da ação humana. Em outras palavras, a gestão de riscos necessita da atuação das pessoas, nos procedimentos de identificação, análise e avaliação das incertezas em que estão inseridas. Nesse sentido, considera-se relevante estudar a percepção daqueles indivíduos que atuam diretamente com a gestão de riscos em suas rotinas profissionais.

Ademais, observa-se que a produção científica brasileira não tem abordado diretamente a questão da durabilidade ou descontinuidade da gestão de riscos no setor público. Com efeito, grande parte dos estudos publicados sobre gestão de riscos na Administração Pública ainda se reveste de um padrão generalista, apresentando os principais *frameworks* como objeto central de investigação (Ramos; Montezano; Costa Junior, 2020). Em que pese o Brasil se encontrar ranqueado entre os países com maior número de estudos em gestão de riscos no setor público (Da Silva; Dutra, 2021), há indicativos de que a pesquisa científica no país ainda apresenta baixa maturidade, com uma gama limitada de eixos temáticos específicos (Nunes *et al.*, 2020).

Nessa conjuntura, os estudos aplicados de gestão de riscos vinculados ao respaldo dos gestores públicos ainda se encontram restritos e esparsos. Na realidade, em alguns desses casos (Campbell, 2015; Moraes, 2020; Ferreira, 2023), a influência da postura da alta direção perante a gestão de riscos não foi objeto de estudo específico, mas sim uma constatação resultante do estudo empírico sobre outro(s) aspecto(s) da gestão de riscos.

Ante todo o exposto, entende-se que a presente pesquisa, a qual busca compreender a influência do apoio da alta administração na durabilidade do processo de gestão de riscos em organizações públicas

distrais, com base na percepção de servidores com atuação em segunda e terceira linha no âmbito do Governo do Distrito Federal, revela certo grau de originalidade.

Por derradeiro, considera-se que este estudo apresenta potencial relevância para órgãos e entidades públicos que possuem um sistema de gestão de riscos formalmente implantado. As conclusões a que se pretende chegar podem trazer esclarecimentos aos gestores alocados em nível de alto escalão sobre o quão e de que forma as suas ações e decisões impactam, positiva ou negativamente, o bom e durável processo de gestão de riscos em suas organizações.



2

REFERENCIAL DA LITERATURA**2.1 A GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO**

Segundo Souza, Braga, Cunha e Sales (2020), as ferramentas e os sistemas de gerenciamento de riscos corporativos foram primeiramente desenvolvidos para o setor privado. Os pesquisadores afirmam que a implantação da gestão de riscos no setor público tem sido objeto de estudo por diversos autores, e destacam os casos da Finlândia e do Reino Unido.

Os finlandeses focaram na aplicação da gestão de riscos em áreas específicas, como saúde, segurança e finanças, de modo que não empreenderam grandes esforços na implementação de um sistema integral de gerenciamento de riscos corporativos, em todos os ramos de atuação das unidades públicas. Já no Reino Unido, a partir de recomendações provenientes de auditorias de desempenho realizadas pelo governo central, o gerenciamento de riscos corporativos foi introduzido em governos locais, de modo mais capilarizado, e com base nas práticas profissionais já existentes.

Simões e Rocha (2020) ensinam que no Brasil a gestão de riscos foi formalmente estabelecida em 2016, mediante a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01. Este regramento, especificamente voltado à sistematização de práticas de gestão de riscos e controles internos, determinou que as unidades integrantes do Poder Executivo federal devem elaborar política própria sobre a matéria. A IN MP/CGU N° 01/2016 estabelece que a política de cada órgão e entidade deve especificar a integração da gestão de riscos com o planejamento estratégico, indicar as instâncias de governanças e suas responsabilidades, determinar as metodologias e ferramentas de gestão de riscos que devam ser utilizadas, e definir de que forma os riscos serão gerenciados (Brasil, 2016).

Ramos, Montezano e Costa Junior (2020) também dão destaque ao Decreto n° 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança no setor público federal, apresentando o entendimento de que o normativo contribuiu para ampliar a implementação de mecanismos voltados à gestão de riscos.

Na Administração Pública distrital, a gestão de riscos foi inicialmente formalizada por intermédio do Decreto nº 37.302, de 29 de abril de 2016 (Distrito Federal, 2016) e posteriormente ratificada pelo Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019 (Distrito Federal, 2019).

2.2 A GESTÃO DE RISCOS E O MODELO DAS TRÊS LINHAS DO IIA

O modelo das três linhas, anteriormente conhecido como “três linhas de defesa”, foi criado pelo Instituto dos Auditores Internos (*The Institute of Internal Auditors* – IIA) em 2013 – e atualizado em 2020 – com o intuito de auxiliar as organizações na identificação de estruturas e processos que otimizem o alcance de seus objetivos, além de fortalecer a governança e promover o gerenciamento de riscos mais eficiente (IIA, 2020).

Segundo Da Rocha Pereira *et al.* (2024), a proposta foi concebida a partir da preocupação do IIA ante o surgimento de diversas áreas de gerenciamento de riscos nas organizações do século XXI, o que poderia gerar a extrapolação e a sobreposição de atividades. A intenção do IIA foi a de definir de forma mais clara as funções e responsabilidades no processo de gestão de riscos e controles, proporcionando uma comunicação mais eficiente entre as instâncias envolvidas (De Souza; Da Rocha Louzada, 2017).

O modelo se estrutura em três linhas (ou grupos) complementares: a primeira atua em nível operacional, exercendo funções de gerenciamento e propriedade de riscos; a segunda fornece *expertise* complementar, de modo a apoiar, monitorar e questionar a gestão de riscos, propondo melhorias ao processo; e a terceira realiza avaliação independente (TCU, 2018; IIA, 2020).

Figura 2 – Modelo das três linhas do IIA

O Modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte: The Institute of Internal Auditors – IIA (2020).

É importante destacar que os agentes da primeira e da segunda linha integram a gestão da organização. A proposta do IIA trouxe a possibilidade de interação técnica entre esses dois grupos, de maneira que os atores alocados na segunda linha forneçam seu *know-how* em gerenciamento de riscos àqueles com atribuições de primeira linha (Queiroz, 2022). Já a terceira linha possui independência em relação a responsabilidades da gestão, no exercício de sua avaliação e de seu assessoramento quanto à adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos (IIA, 2020).

O modelo é aplicável em qualquer nível de instituição, incluindo organizações públicas (Gomes; Coev; Morong, 2023), tendo sido institucionalizado no Governo federal por intermédio da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01, de 10 de maio de 2016 (Brasil, 2022).

Desde então, a abordagem das três linhas tem se consolidado na gestão pública do país (Gomes; Coev; Morong, 2023). Uma evidência recente e emblemática disso se encontra na *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* (Lei n° 14.133, de 1° de abril de 2021), cujo texto apresenta capítulo específico dedicado ao controle das contratações e inspirado na proposta do IIA (Da Rocha Pereira et al., 2024). Na mesma toada, o decreto regulamentador da lei no Distrito Federal – Decreto n° 44.330, de 16 de março de 2023 – declarou a “consolidação das linhas de

defesa” (Distrito Federal, 2023, p.2) e previu a aplicação do modelo como ferramenta ou instrumento de controle, estabelecendo os integrantes de cada linha e definindo as competências específicas das duas linhas que atuam no âmbito da gestão.

Ressalte-se que a CGDF também formalizou a aplicação do modelo das três linhas no exercício de suas funções de auditoria interna. Para disciplinar conceitos, procedimentos e tipos de ações de controle realizadas por sua Subcontroladoria de Controle Interno (SUBCI), o órgão expediu a Portaria nº 163, de 06 de julho de 2023, por meio da qual determinou que “as atividades desenvolvidas pela SUBCI devem estar alinhadas com o modelo de Três Linhas do Instituto dos Auditores Internos – IIA” (Distrito Federal, 2023, p. 28).

Em relação aos integrantes de cada linha na aplicação da abordagem em âmbito de setor público, e tratando-se de processos de gestão de riscos, pode-se afirmar que (Brasil 2021; Distrito Federal, 2023; Jesus, 2023):

- a) A primeira linha é composta por servidores e agentes públicos que realizam o gerenciamento de riscos (proprietários de riscos), em funções operacionais do órgão ou entidade;**
- b) A segunda linha é exercida pelas unidades de assessoramento ou de controle interno do órgão ou entidade;**
- c) A terceira linha é constituída pelo órgão central de controle interno e pelo Tribunal de Contas.**

É válido frisar que, embora o IIA não tenha destacado diretamente a alta administração no modelo vigente, ela se inter-relaciona em todas as linhas, fundamentalmente no ato gerencial (Gomes; Coev; Morong, 2023). Segundo o TCU (2018), a instância máxima de governança e a alta gestão são os *stakeholders* internos à organização que se encontram em melhor posição para conceber e garantir o bom funcionamento das linhas no processo de gestão de riscos e controles internos.

2.3 PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS E SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS

O Decreto 39.736/2019 se preocupou em apresentar um conceito para gestão de riscos, a ser aplicado no contexto dos órgãos e entidades da Administração Pública distrital. De acordo com o normativo, gestão

de riscos é um processo de natureza permanente, que envolve as atividades de identificação, avaliação e gerenciamento dos potenciais eventos que possam afetar as organizações públicas no alcance de seus objetivos (Distrito Federal, 2019).

O cuidado dos responsáveis pela edição do diploma foi legítimo; com efeito, a maior parte dos *frameworks* de referência apresenta consigo uma definição para “gestão de riscos”, o que proporciona o alinhamento conceitual sobre a matéria e, por conseguinte, auxilia a aplicação adequada de cada modelo.

O **Erro! Fonte de referência não encontrada.** expõe excertos retirados dos modelos comumente utilizados em âmbito nacional e internacional, os quais evidenciam uma ótica congruente sobre a gestão de riscos como um **processo**, a ser executado de forma **contínua** e **iterativa**.

Quadro 1 – Modelos de gestão de riscos e respectivas referências relacionadas a gestão de riscos e/ou a processo de gestão de riscos	
MODELO	REFERÊNCIAS A GESTÃO DE RISCOS E/OU A PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS
ABNT NBR ISO 31000:2018	- 3 Termos e definições [...] 3.2 gestão de riscos: atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos. - Gerenciar riscos é iterativo e auxilia as organizações no estabelecimento de estratégias, no alcance de objetivos e na tomada de decisões fundamentadas. - Integrar a gestão de riscos em uma organização é um processo dinâmico e iterativo [...] - O processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos. - Embora o processo de gestão de riscos seja frequentemente apresentado como sequencial, na prática ele é iterativo. - Convém que o processo de avaliação de riscos seja conduzido de forma sistemática, iterativa e colaborativa [...] - O tratamento de riscos envolve um processo iterativo de [...]
Committee of Sponsoring Organizations	- A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos.

<i>of the Treadway Commission – COSO 2013 – Controle Interno – Estrutura Integrada</i>	
<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO 2017 – Gerenciamento de Riscos Corporativos: Integrado com Estratégia e Performance.</i>	- Gerenciamento de riscos corporativos é mais do que uma lista de riscos. Ele requer mais do que fazer um inventário de todos os riscos da organização. Ele é mais amplo e inclui práticas que a administração utiliza para a ativa gestão de riscos. - [...] o gerenciamento de riscos corporativos demanda um processo contínuo de obtenção e compartilhamento de informações precisas [...] - Componentes e princípios [...] 17. Busca o aprimoramento no gerenciamento de riscos corporativos – A organização busca o aprimoramento contínuo do gerenciamento de riscos corporativos.
Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) – Gerenciamento de Riscos Corporativos – Evolução em Governança e Estratégia	- O gerenciamento de riscos corporativos (GRCorp) pode ser entendido como um sistema intrínseco ao planejamento estratégico de negócios, composto por processos contínuos e estruturados – desenhados para identificar e responder a eventos que possam afetar os objetivos da organização [...]. Por meio desses processos, a organização pode mapear oportunidades de ganhos e reduzir a probabilidade e o impacto de perdas [...] - A gestão de riscos existe para ser associada ao processo decisório e ao processo de estabelecimento da estratégia, ou seja, a gestão de riscos é processo que deve ser integrado ao processo de decisão.
Tribunal de Contas da União – Referencial Básico de Gestão de Riscos e Manual de Gestão de Riscos do TCU	- 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. - O processo de gestão de riscos representa o conjunto de atividades contínuas [...], concebido para identificar riscos que possam afetar a capacidade da organização em atingir os seus objetivos e para apoiar tomadas de decisões [...] - Gerir riscos não pode ser uma atividade esporádica e descasada do dia a dia do trabalho. Deve ser uma atitude permanente, parte integrante do processo decisório, desde que apresente relação custo-benefício favorável.
<i>The Orange Book – Management of Risk – Principles and Concepts</i>	- Risk Management is the co-ordinated activities designed and operated to manage risk and exercise internal control within an organisation. - Risk management processes [...] should be conducted systematically, iteratively and collaboratively [...]

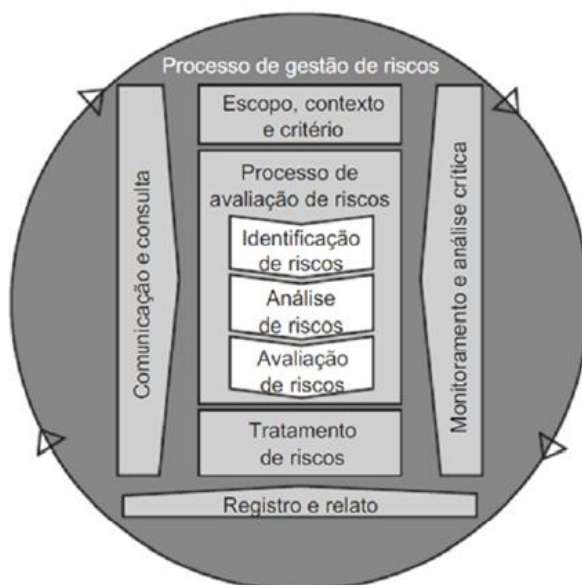
	- [...] Although risk management processes are often presented as sequential, in practice they are iterative. - Risk management shall be continually improved through learning and experience. - The organisation should continually monitor and adapt the risk management framework to address external and internal changes. The organisation should also continually improve the suitability, adequacy and effectiveness of the risk management framework.
--	---

Fonte: Elaboração própria (2025), com base em dados disponibilizados por ABNT (2018), Brasil (2018), Brasil (2020), Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013), Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2017), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2017) e United Kingdom (2020).

Verifica-se, portanto, que o destaque dado pelo Decreto nº 39.736/2019 à gestão de riscos como um **processo permanente** coaduna com os principais *frameworks* de referência, em especial com a ISO 31000, por ser este o modelo a ser adotado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo distrital.

É válido relembrar que a ISO 31000 é alicerçada na tríade dos princípios, da estrutura e do processo de gestão de riscos. A Figura 3 exibe o processo estabelecido pela norma, o qual, embora seja apresentado como sequencial, na prática deve ser executado de modo iterativo (ABNT, 2018).

Figura 3 – Processo de gestão de riscos conforme ABNT NBR ISO 31000:2018



Fonte: Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018).

No que tange ao conceito de “sistema de gestão de riscos”, destaca-se aquele apresentado pelo Tribunal de Contas da União, em seu manual institucional. Para o TCU (2020), o sistema de gestão de riscos do órgão (SGR/TCU) é o conjunto de mecanismos de governança e de gestão que dá suporte à concepção, à implementação, ao monitoramento e à melhoria contínua da gestão de riscos em toda a instituição.

Este conceito é aplicável à estrutura de gestão de riscos preceituada pela ISO 31000. Em outras palavras, um sistema de gestão de riscos envolve os instrumentos de governança e de gestão capazes de subsidiar a concepção, implementação, avaliação, melhoria e integração da gestão de riscos em uma entidade.

É relevante salientar que o sistema “compreende, entre outros: política de gestão de riscos, estruturas organizacionais, planos, relacionamentos, responsabilidades, atividades, processos e recursos” (TCU, 2020, p.37). Logo, o elemento central da estrutura da gestão de riscos da ISO 31000, qual seja, “Liderança e Comprometimento”, também integra o sistema de gestão de riscos, por geralmente ser materializado pela formação do comitê de riscos ou de governança, e pela publicação da política de gestão de riscos.

Como se observa, o sistema de gestão de riscos também engloba setores ou instâncias da organização, os relacionamentos estabelecidos entre eles e as suas respectivas responsabilidades perante o processo de gestão de riscos. Nesse sentido, envolve a estrutura e as interações propostas no Modelo das Três Linhas do IIA.

2.4 A GESTÃO DE RISCOS E O APOIO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO

A alta administração pode ser compreendida como o corpo diretor ou qualquer estrutura de cargos que possua competência decisória no âmbito de uma organização pública (Braga, 2017).

Miranda (2017) pontua que a alta administração é formada pelos gestores que assumem os cargos executivos de níveis mais elevados na entidade. Estes gestores têm competência para definir políticas e elaborar as ações estratégicas que visam ao alcance dos objetivos organizacionais. No entendimento do autor, o alto escalão, em esfera federal, é composto por Ministro e Secretário Executivo, na

administração direta, e por Presidente e Diretores, na administração indireta.

No âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, o Decreto nº 39.736/2019 se atentou em delimitar quais agentes públicos fazem parte da alta gestão. O regramento estabeleceu que a alta administração compreende “ocupantes de cargos de natureza política (CNP), Secretários Executivos, Subsecretários e cargos a estes equivalentes na Administração Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal” (Distrito Federal, 2019, p. 3).

É oportuno esclarecer que os cargos CNP 01, 02, 03 e 04 são ocupados, respectivamente, pelo Governador, pelo Vice-Governador, pelo Secretário de Estado e pelo Administrador Regional, consoante Decreto nº 33.523, de 08 de fevereiro de 2012. Logo, no contexto da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, compõem o alto escalão:

- a) Nas Secretarias de Estado: Secretário, Secretários Executivos e Subsecretários;**
- b) Nas Administrações Regionais: Administrador Regional;**
- c) Nas Autarquias e Fundações: Diretor-Presidente, Diretores, Superintendentes, e outros cargos equivalentes.**

No que tange à responsabilidade da alta administração perante à gestão de riscos, os principais modelos em nível nacional e mundial apontam para a necessidade do patrocínio da alta direção para a estruturação do sistema e para o bom desempenho do processo. O **Erro! Fonte de referência não encontrada.** expõe alguns trechos retirados dos textos destes modelos, e que apresentam essa perspectiva:

Quadro 2 – Modelos de gestão de riscos e respectivas perspectivas em relação ao apoio da alta administração	
MODELO	REFERÊNCIAS A GESTÃO DE RISCOS E/OU A PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS
ABNT NBR ISO 31000:2018	- A eficácia da gestão de riscos dependerá da sua integração na governança e em todas as atividades da organização, incluindo a tomada de decisão. Isto requer apoio das partes interessadas, em particular da Alta Direção.

	- Convém que a Alta Direção e os órgãos de supervisão, onde aplicável, assegurem que a gestão de riscos esteja integrada em todas as atividades da organização [...] - Convém que a Alta Direção e os órgãos de supervisão, onde aplicável, demonstrem e articulem o seu comprometimento contínuo com a gestão de riscos [...] - Convém que a Alta Direção e os órgãos de supervisão, onde aplicável, assegurem a alocação de recursos apropriados para a gestão de riscos [...]
<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO 2017 – Gerenciamento de Riscos Corporativos: Integrado com Estratégia e Performance.</i>	- Cabe à administração a responsabilidade por gerenciar os riscos da organização, porém é importante que a administração vá além: é preciso intensificar o diálogo com o conselho e os stakeholders sobre o uso do gerenciamento de riscos corporativos para obter vantagem competitiva. - A governança dá o tom da organização, reforçando a importância e instituindo responsabilidade de supervisão sobre o gerenciamento de riscos corporativos.
Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) – Gerenciamento de Riscos Corporativos – Evolução em Governança e Estratégia	- O código do IBGC orienta que os conselheiros possuam conhecimento sobre o tema, para que possam efetivamente identificar, priorizar e garantir a gestão eficaz da exposição da organização aos diversos riscos relacionados ao seu negócio. O conselho de administração deve adotar uma atitude proativa, requerendo informações baseadas no modelo de GRCorp. Isto se tornará possível à medida que os conselheiros consigam avaliar os modelos, estruturas, processos, ferramentas e indicadores utilizados. - A cultura de riscos deve permear toda a organização, e cabe ao CA engajar-se para promover um amplo entendimento da importância do tema para a longevidade dos negócios.- [...] o gerenciamento de riscos corporativos demanda um processo contínuo de obtenção e compartilhamento de informações precisas [...] - Componentes e princípios [...] 17. Busca o aprimoramento no gerenciamento de riscos corporativos – A organização busca o aprimoramento contínuo do gerenciamento de riscos corporativos.
Tribunal de Contas da União – Referencial Básico de Gestão de Riscos e Manual	- [...] a governança e a gestão de riscos são partes integrantes e indissociáveis das responsabilidades administrativas, em especial dos gestores [...] - [...] a instância máxima de governança e a alta administração têm a responsabilidade de assegurar a existência, o monitoramento e a avaliação de um sistema efetivo de gestão de riscos e controle interno, bem como de utilizar as informações resultantes desse

de Gestão de Riscos do TCU	sistema para apoiar seus processos decisórios e gerenciar riscos estratégicos. - Os gestores são diretamente responsáveis pela concepção, estruturação e implementação da gestão de riscos no âmbito da sua área de atuação. Em qualquer organização, o presidente ou dirigente máximo é o depositário final da responsabilidade pela gestão de riscos, cabendo-lhe assumir a iniciativa. - A alta administração tem a responsabilidade de conduzir o processo de implantação, de manter o sistema funcionando com eficiência e economicidade, de gerenciar os riscos-chave para o TCU e liderar pelo exemplo, demonstrando efetivo compromisso com a gestão de riscos.
<i>The Orange Book – Management of Risk – Principles and Concepts</i>	- The board of each public sector organisation should actively seek to recognise risks and direct the response to these risks. It is for each accounting officer, supported by the board, to decide how. - Risk management shall be an essential part of governance and leadership, and fundamental to how the organisation is directed, managed and controlled at all levels. (grifo original) - The board should make a strategic choice about the style, shape and quality of risk management and should lead the assessment and management of opportunity and risk. - The accounting officer, supported by the Audit and Risk Assurance Committee, should establish risk management activities that cover all types and source of risk. - The board of each public sector organisation, informed and advised by their Audit and Risk Assurance Committee, should: • lead the assessment and management of risk and take a strategic view of risks in the organisation. • ensure that there are clear accountabilities for managing risks and that officials are equipped with the relevant skills and guidance to perform their assigned roles effectively and efficiently. [...]

Fonte: Elaboração própria (2025), com base em dados disponibilizados por ABNT (2018), Brasil (2018), Brasil (2020), Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2017), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2017) e United Kingdom (2020).

Na mesma linha, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01/2016 e o Decreto n° 39.736/2019, normativos que disciplinam as práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos no âmbito dos Poderes Executivos federal e distrital, respectivamente, estabeleceram responsabilidades à alta administração perante a gestão de riscos.

A IN MP/CGU N° 01/2016 determinou incumbências conjuntas entre alta administração e servidores. O regramento aponta que tanto

a alta gestão, quanto seus servidores e funcionários, devem observar os componentes estruturantes durante a execução das ações de implementação e atualização do modelo de gestão de riscos. A norma também define que a avaliação de riscos está a cargo dos gestores, no âmbito de suas unidades, processos e atividades, ao passo que compete à alta administração avaliar riscos em âmbito institucional, para assim desenvolver uma visão de riscos de forma consolidada (Brasil, 2016).

Já o Decreto nº 39.736/2019 apresenta com grande ênfase a necessidade de participação ativa da alta direção no sistema e no processo de gestão de riscos em órgãos e entidades públicas distritais. O normativo determina, de forma literal, que a gestão de riscos é estabelecida, direcionada e monitorada pela alta administração, e que a ela compete instituir, manter, monitorar e aprimorar o sistema, com vistas ao gerenciamento dos riscos que possam comprometer a estratégia, o alcance dos objetivos e a consecução da missão institucional (Distrito Federal, 2019).

Em âmbito acadêmico, observa-se que alguns estudiosos contemporâneos (Calôba, 2018; Da Fonte, 2019) seguem as mesmas premissas, enfatizando a necessidade do apoio da alta direção para a eficácia da gestão de riscos.

Miranda (2017, p. 102), por outro lado, apresenta o entendimento de que o patrocínio da alta gestão é de fato relevante, contudo pondera a respeito da questão como requisito indispensável para que uma proposta de gestão de riscos tenha sucesso:

[...] é realmente muito mais fácil lograr êxito na implementação da gestão de riscos com o apoio dos dirigentes máximos da organização. Mas será que apenas por essa falta de apoio já precisamos desistir do nosso projeto?

Nesse sentido, o autor argumenta a favor da hipótese de que o contínuo gerenciamento de riscos não depende necessariamente da abordagem *top-down* (Miranda, 2017, p. 101):

Embora essa prática seja a mais difundida na literatura, vou me permitir argumentar a favor da prática oposta, chamada *bottom up*, por meio da qual iniciativas pontuais vão sendo validadas e replicadas na organização, de forma mais efetiva. Isso não quer dizer que esse tipo de abordagem seja melhor ou pior que a *top down*. Apenas significa que não podemos

desistir simplesmente porque a alta administração ainda não “comprou a ideia”.

Já Braga (2017), ao questionar a abordagem *top-down* como a única a ser aplicada para a implantação da gestão de riscos, apresenta a tese de que em diversas situações se faz necessário inverter essa lógica, tendo em vista as necessidades dos diferentes níveis da organização frente às suas incertezas. Nesse contexto, o autor critica a perspectiva que vincula o sucesso ou o insucesso da implantação da gestão de riscos com o comprometimento da alta gestão, “responsabilizando-a totalmente pelo avanço, e também pelo fracasso” (Braga, 2017, p. 10).

2.5 ESTUDOS SOBRE A INFLUÊNCIA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO EM PROJETOS, PROGRAMAS E TÉCNICAS DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO

Pesquisadores interessados na atuação da máquina estatal por vezes buscam entender os fatores que influenciam o sucesso ou fracasso das mais variadas iniciativas realizadas no âmbito do setor público.

De Almeida Junior *et al.* (2014), ao analisarem os elementos críticos de sucesso em projetos de organizações públicas federais, concluíram que os recursos humanos e orçamentários, a cultura organizacional, o estilo de liderança e o apoio da alta administração constituem os fatores de maior relevância para o êxito de projetos gerenciados pelo Estado. A conclusão adveio do questionamento feito a servidores e empregados públicos de vinte ministérios, além de entidades da administração indireta vinculadas, a respeito de quais fatores influenciam o resultado de projetos desenvolvidos por suas unidades.

Kuniyoshi e Carrillo (2021) analisaram as práticas de governança corporativa da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), com foco especial no programa de integridade da estatal. As principais conclusões do estudo indicaram o envolvimento e o engajamento da alta direção nas ações relacionadas ao debate e às aprovações de conteúdo do programa, bem como na posterior supervisão da aplicação das políticas de integridade da empresa.

Já o programa de integridade do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região foi objeto de estudo de Fernandes (2023). A pesquisadora buscou avaliar a percepção dos magistrados e servidores da instituição em relação à implantação do programa como prática de governança e instrumento de prevenção e combate à corrupção. Em que pese a opinião positiva dos respondentes da pesquisa quanto a algumas ações anticorrupção inicialmente desenvolvidas no âmbito do Tribunal, uma dificuldade constatada foi justamente a ausência do apoio da alta administração ao programa como um todo, o que pode vir a comprometer a sua efetividade.

No que tange à implementação de técnicas de gestão no setor público, Galas e Forte (2005) realizaram um estudo de caso na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para identificar os fatores que podem influenciar a adoção da gestão estratégica baseada no *Balance Scorecard (BSC)*. A pesquisa apontou que, naquela estatal, o grau de envolvimento e de apoio da alta direção foi o principal fator para o sucesso da implantação do modelo.

Por fim, Coelho (2014) optou por realizar um estudo teórico, mediante pesquisa bibliográfica, a respeito do papel da alta administração na gestão do conhecimento na Administração Pública. Dentre as análises realizadas de diferentes metodologias e de critérios de avaliação da função desempenhada pela alta gestão no processo de implantação da gestão do conhecimento, a autora afirma que a literatura especializada, como um todo, parte da premissa de que o apoio da alta administração é fator essencial para o sucesso da iniciativa.

2.6 ESTUDOS APLICADOS DE GESTÃO DE RISCOS E O RESPALDO DE GESTORES PÚBLICOS

Lisdiono *et al.* (2022) pesquisaram a relação entre capacidades de gestão, práticas de gerenciamento de riscos e resiliência organizacional, em empresas públicas da Indonésia. Uma das hipóteses testadas foi a de que havia uma relação significativa entre capacidades de gestão e a prática do gerenciamento de riscos. O estudo concluiu que a gestão nas estatais daquele país apresenta forte impacto na prática do gerenciamento de riscos, e que a gestão de riscos desempenha um papel de “mediação” entre a administração das empresas e a resiliência organizacional.

Já Campbell (2015), ao utilizar uma base de dados de mais de 13 mil executivos ao redor do mundo, concluiu que, na ótica destes executivos, a efetividade do gerenciamento de riscos em seus governos nacionais é impulsionada por dois fatores: virtudes de gestão, e governança.

Em âmbito local, Moraes (2020) buscou identificar os principais aspectos que influenciaram o processo de implantação da gestão de riscos na Fundação Hemocentro de Brasília (FHB), na Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) e na Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Seagri). No que tange à liderança (uma das categorias de análise utilizadas), o estudo concluiu que na FHB houve notório apoio da alta administração, o que fortaleceu a implantação da gestão de riscos naquela unidade; no Metrô-DF, a alteração de diretores durante a transição de governo impactou negativamente o processo, haja vista a baixa participação da nova direção e a pouca atuação do Comitê de Riscos; por fim, na Seagri, a implantação da gestão de riscos como um todo restou prejudicada, em virtude da ausência de suporte da alta direção, que não “tomava conhecimento” da iniciativa (Moraes, 2020, p. 21).

Por fim, Ferreira (2023) realizou um estudo de caso sobre a aplicação da gestão de riscos nas eleições de 2019 para Conselheiros Tutelares do Distrito Federal, a cargo da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (Sejus). A pesquisa concluiu que a medida foi de grande valia ao processo eleitoral em questão e que, conforme relato dos servidores envolvidos, o apoio constante e integral à proposta por parte da alta gestão da Sejus se tornou elemento fundamental para o sucesso da iniciativa.



3.1 NATUREZA E ABORDAGEM

Considerando que esta pesquisa buscou capturar a percepção dos servidores públicos que atuam em segunda ou terceira linha quanto à influência do apoio da alta administração na durabilidade da gestão de riscos em organizações públicas distritais, ela se classifica como qualitativa, descritiva e exploratória.

Lösch, Rambo e Ferreira (2023) ensinam que o propósito de um estudo qualitativo é adquirir um entendimento aprofundado e detalhado de um determinado objeto de pesquisa, sem a realização de uma mensuração quantitativa do fenômeno. Neste ponto, Gil (2021) esclarece que a pesquisa qualitativa não se vincula a procedimentos estatísticos, ou outras formas de quantificação, não por uma questão de preferência, mas sim pela dificuldade de se obter resultados quantitativos em determinados campos. Minayo (2010, *apud* Sousa; Santos, 2020) reforça que a abordagem qualitativa envolve um universo de relações, processos e fenômenos que não pode ser sintetizado mediante a operacionalização de variáveis.

De Jesus Soares (2019) explana que a pesquisa qualitativa se caracteriza pela promoção de conceitos que partem de fatos, ideias e opiniões, e da compreensão indutiva e interpretativa que se confere aos dados coletados. A autora também destaca que, de acordo com Pope e Mays (2005), os estudos qualitativos se relacionam a vivências e interpretações de fenômenos sociais. A subjetividade característica das pesquisas qualitativas promove debates e novos significados a um objeto de estudo, e a multiplicidade de opiniões gera a análise de ângulos diferentes.

Conforme Gil (2021), o caráter interpretativo dos estudos qualitativos é oriundo da tentativa do pesquisador em entender os fenômenos a partir dos significados que as pessoas lhes conferem. Nesse sentido, Lösch, Rambo e Ferreira (2023) defendem a necessidade de se considerar a realidade dos atores que se envolvem com o assunto investigado, levando em conta suas singularidades e perspectivas.

Em relação a pesquisas descritivas, Gil (2022) ensina que se incluem nessa classificação aquelas que buscam apurar opiniões, atitudes e crenças de uma população, com vistas principalmente à descrição das características de determinado fenômeno. Já no que concerne a estudos exploratórios, o autor afirma que o objetivo é possibilitar maior familiaridade com o problema, no intuito de torná-lo mais explícito ou de levantar hipóteses, com a finalidade precípua de aperfeiçoar ideias ou gerar intuições. Marconi e Lakatos (2017) acrescentam que os estudos exploratórios também têm a intenção de clarificar ou modificar conceitos; são úteis, ainda, para identificar tendências e oportunidades para pesquisas futuras mais precisas (Lösch; Rambo; Ferreira, 2023).

O foco dos estudos exploratório-descritivos combinados é o de descrever determinado fenômeno por meio de análises empíricas e teóricas (Marconi; Lakatos, 2017). De acordo com Gil (2022), as pesquisas descritivas, em conjunto com as exploratórias, são as que geralmente priorizam os pesquisadores sociais que se preocupam com a atuação prática.

3.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA

A base normativa que fundamenta a gestão de riscos como prática gerencial em organizações públicas distritais se concentra essencialmente nos Decretos nº 37.302/2016 e nº 39.736/2019.

Os mandamentos estabelecidos pelo Decreto nº 37.302/2016 devem ser observados “no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal” (Distrito Federal, 2016, p. 9). Neste ponto, é precípua esclarecer que, segundo Di Pietro (2025), a Administração Pública envolve pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos encarregados de exercer a função administrativa (sentido formal), estando esta incumbida predominantemente ao Poder Executivo (sentido material). Logo, o normativo alcança toda a administração direta e indireta do Distrito Federal.

O Decreto nº 39.736/2019, por outro lado, dispõe sobre a gestão de riscos “no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal” (Distrito Federal, 2019, p. 3). O diploma reduziu a amplitude de incidência das regras relativas à gestão de riscos, comparativamente ao normativo publicado em 2016, ao não abarcar as empresas estatais vinculadas ao GDF. A

medida foi adotada em decorrência da publicação da *Lei das Estatais* (Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016), regramento jurídico de observância obrigatória por toda e qualquer empresa pública ou sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e que já estabelece, dentre outras disposições, ditames a serem cumpridos no tocante a estrutura e prática de gestão de riscos e de controles internos.

Quanto à aplicabilidade do modelo das três linhas do IIA no âmbito do GDF, e considerando a amplitude de alcance do Decreto nº 39.736/2019, bem como as demais normas vigentes (Lei Federal nº 14.133/2021, Decreto nº 44.330/2023 e Portaria CGDF nº 163/2023), reafirma-se que a segunda linha está a cargo das unidades de assessoramento ou de controle interno integrantes das Secretarias de Estado, Administrações Regionais, Autarquias e Fundações distritais, e que a CGDF, como órgão central de controle interno no Distrito Federal, responde pela atuação em terceira linha.

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** evidencia os servidores públicos que compõem as linhas do modelo concebido pelo IIA, em sua atuação com a gestão de riscos no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal:

Tabela 1 – Servidores do GDF integrantes das três linhas de defesa		
PRIMEIRA LINHA	SEGUNDA LINHA	TERCEIRA LINHA
Servidores públicos que atuam como gerentes (proprietários) de riscos, lotados em setores diversos do órgão ou entidade	Servidores públicos lotados em unidades de controle interno ou de assessoramento especializado em gestão / governança	Auditores de Controle Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal

Fonte: Elaboração própria (2025).

Repisa-se que o modelo das três linhas preceitua que funções da segunda linha podem ser atribuídas a especialistas, para que estes venham a fornecer assistência no gerenciamento de riscos exercido pela primeira linha (IIA, 2020). No que tange à terceira linha, em razão da competência conferida à CGDF para fomentar e monitorar a gestão de riscos no âmbito do GDF, seus auditores também se destacam como servidores com *expertise* na matéria.

Uma vez que o propósito desta pesquisa é o de compreender a influência do apoio da alta administração na durabilidade da gestão de riscos em organizações públicas distritais a partir da percepção dos agentes que possuem conhecimento e experiência de destaque na matéria, delimitou-se o universo ao conjunto de servidores públicos que compõem a segunda linha nas Secretarias de Estado, nas Administrações Regionais e nas Autarquias ou Fundações do GDF, bem como ao quadro de Auditores de Controle Interno que integram a CGDF.

Realizou-se, então, um processo de amostragem não probabilística e por intencionalidade. De acordo com Resende (2024), a amostragem intencional se revela estratégica nas investigações qualitativas em que o pesquisador busca participantes que possam contribuir com informações pormenorizadas sobre as perguntas de pesquisa, de modo a viabilizar o estudo aprofundado a respeito de determinado assunto.

Consoante classificação proposta por Gil (2021, p. 70), a amostragem também se caracterizou como *de informantes-chave*, visto que os servidores convidados a participar do estudo representam um grupo de “[...] pessoas que têm um conhecimento especial sobre um tópico e estão dispostas a compartilhá-lo”, consideradas “[...] importantes para a obtenção de informações sobre questões especializadas”.

No âmbito da segunda linha, a seleção dos participantes se definiu, ainda, com base em dois parâmetros: i) representantes das três categorias de unidades administrativas abarcadas pelo Decreto 39.736/2019 (Secretarias de Estado; Administrações Regionais; Autarquias ou Fundações); ii) representantes de um conjunto de unidades administrativas que contemplasse casos de continuidade e de descontinuidade do processo de gestão de riscos.

Cabe esclarecer que a informação relativa à continuidade ou descontinuidade da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade foi prestada por cada participante, durante o encontro em que ocorreu a coleta de dados para a pesquisa.

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta informações pertinentes à amostra dos servidores públicos com atuação em segunda linha no contexto da gestão de riscos no GDF:

Tabela 2 – Lista dos participantes da pesquisa que atuam em segunda linha

CÓDIGO	ÓRGÃO OU ENTIDADE	ÁREA DE ATUAÇÃO	ANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA GR	PROCESSO CONTÍNUO?
S01	Secretaria de Estado	Controle Interno	2021	Não
S02	Autorquia/Fundação	Gestão/Governança	2024	Não
S03	Secretaria de Estado	Controle Interno	2019	Sim
S04	Autorquia/Fundação	Controle Interno	2018	Sim
S05.1	Secretaria de Estado	Gestão/Governança	2018	Não
S05.2				
S05.3				
S06	Secretaria de Estado	Controle Interno	2018	Não
S07	Secretaria de Estado	Gestão/Governança	2020	Sim
S08	Autorquia/Fundação	Controle Interno	2021	Não
S09	Administração Regional	Gestão/Governança	2020	Sim
S10.1	Administração Regional	Gestão/Governança	2024	Sim
S10.2				
S11	Administração Regional	Gestão/Governança	2024	Não
S12	Autorquia/Fundação	Gestão/Governança	2023	Sim

Fonte: Elaboração própria (2025).

É importante relatar que, para a condução desta pesquisa, tornou-se necessário garantir o anonimato não apenas dos servidores de segunda linha participantes, como também dos órgãos e entidades onde atuam, em virtude da necessidade de composição de uma amostra contendo também unidades em que o processo de gestão de riscos se encontra descontinuado. Ademais, a identificação do órgão ou ente também geraria um alto risco de identificação do servidor de segunda linha que se disponibilizou a participar do estudo. À vista disso,

criou-se uma codificação para cada respondente (S01, S02, S03 e assim por diante) e restringiu-se a informação do órgão ou entidade de atuação a uma das três categorias de unidades administrativas vinculadas ao Decreto nº 39.736/2019.

É oportuno esclarecer, ainda, que em diversas organizações públicas distritais a atuação em segunda linha demanda a formação de um setor ou departamento, com a lotação de mais de um servidor. Nestes casos, solicitou-se a participação daquele que comanda a área. Especificamente na Secretaria de Estado de atuação dos servidores S05.1, S05.2 e S05.3 e na Administração Regional onde trabalham os servidores S10.1 e S10.2, as respectivas chefias requereram a participação conjunta com outros servidores, pedidos estes que foram deferidos pelos autores deste estudo.

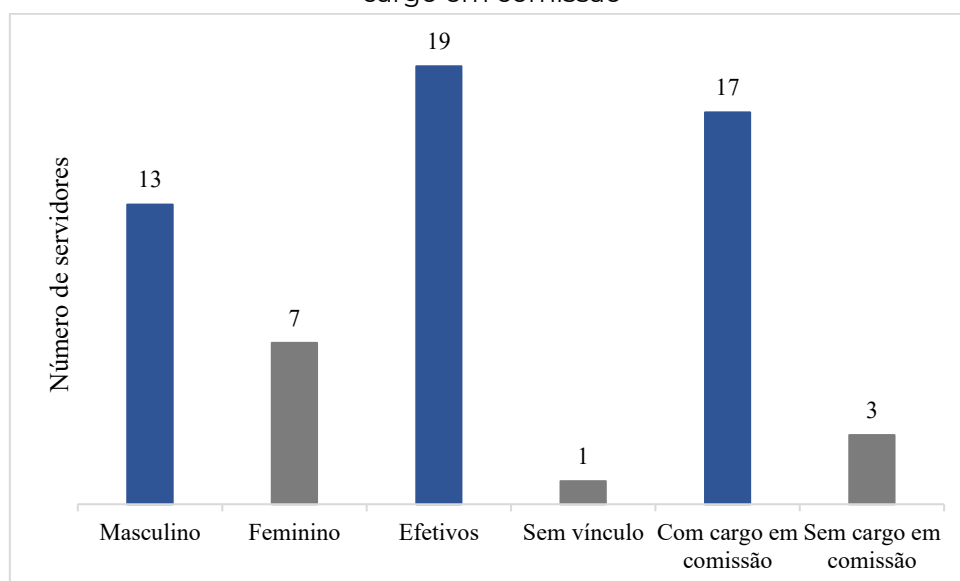
No âmbito da terceira linha, solicitou-se a participação de Auditores de Controle Interno com atuação vigente ou pretérita na Coordenação de Auditoria de Riscos e Integridade, que é o setor da CGDF responsável pelas consultorias e pelas auditorias de gestão de riscos. Ao todo, houve a participação de 5 servidores.

Portanto, este estudo contou com a colaboração de 20 servidores públicos, com atuação em 5 (cinco) Secretarias de Estado, em 3 (três) Administrações Regionais, em 4 (quatro) Autarquias ou Fundações, e na Controladoria-Geral.

3.2.1 PERFIL DOS PARTICIPANTES

Do total de participantes, sete são mulheres (35%) e treze são homens (65%); dezenove são servidores efetivos (95%) e apenas um não possui vínculo efetivo com o GDF, sendo que dezessete são ocupantes, no momento, de cargos em comissão (85%).

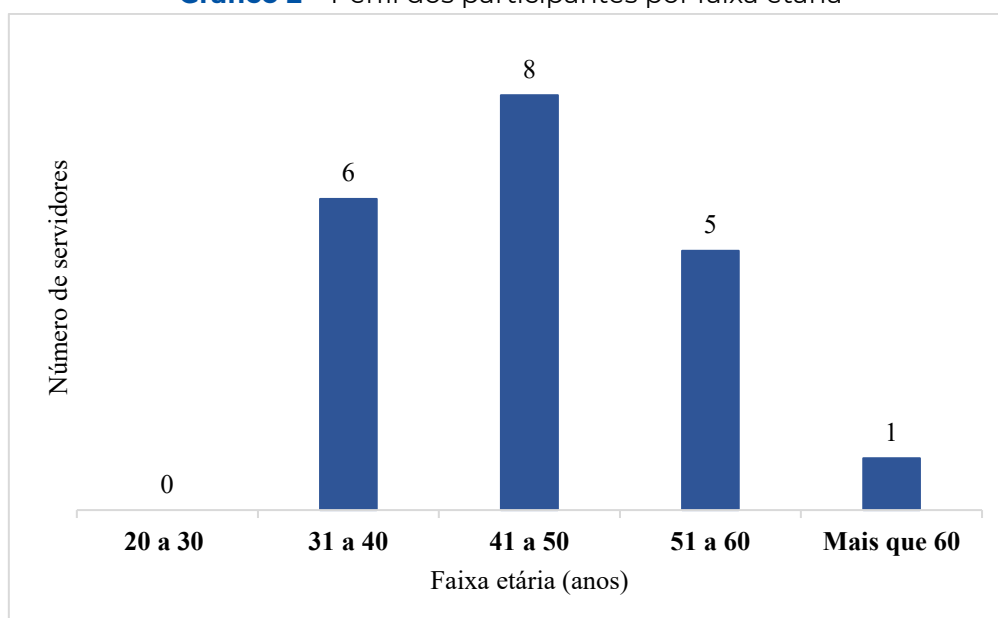
Gráfico 1 – Perfil dos participantes por gênero, vínculo com o governo e ocupação de cargo em comissão



Fonte: Elaboração própria (2025).

No que tange à faixa etária, a distribuição se concentra entre 31 e 60 anos de idade (95%). Apenas um servidor do estudo tem mais de 60 anos de idade, e nenhum dos participantes tem idade abaixo de 30 anos.

Gráfico 2 – Perfil dos participantes por faixa etária

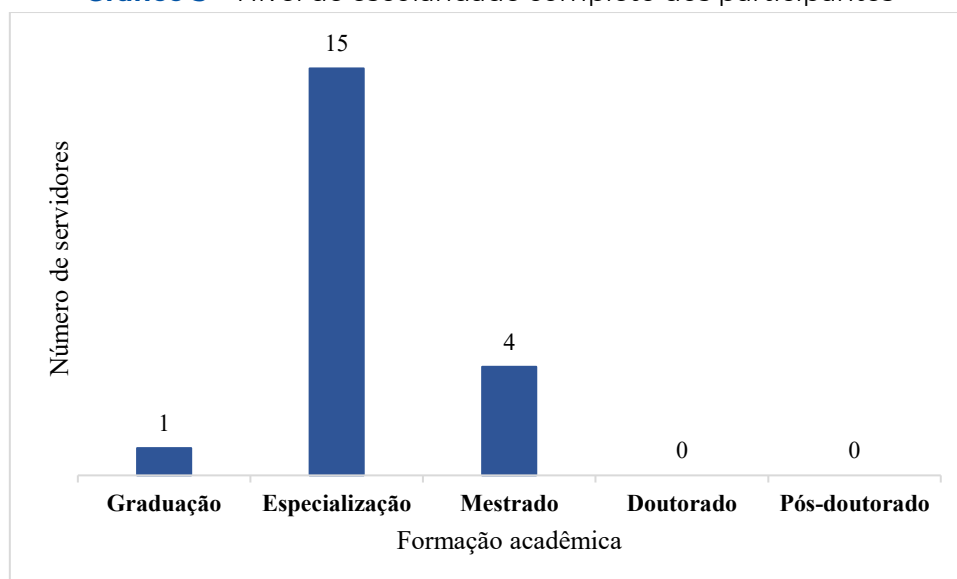


Fonte: elaboração própria (2025).

Todos os participantes possuem formação acadêmica em nível superior. A maior parte realizou cursos de especialização, e alguns

também possuem mestrado. Nenhum dos servidores entrevistados é portador de título de doutorado ou pós-doutorado.

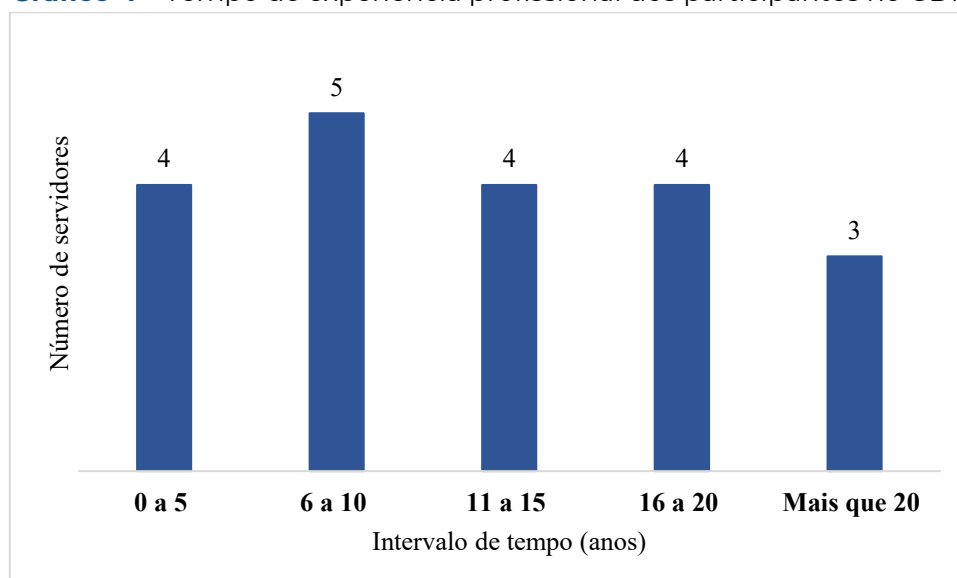
Gráfico 3 – Nível de escolaridade completo dos participantes



Fonte: Elaboração própria (2025).

O gráfico 4 expõe um grupo heterogêneo de participantes no que concerne ao tempo de atuação como servidores públicos integrantes do quadro de pessoal do GDF.

Gráfico 4 – Tempo de experiência profissional dos participantes no GDF

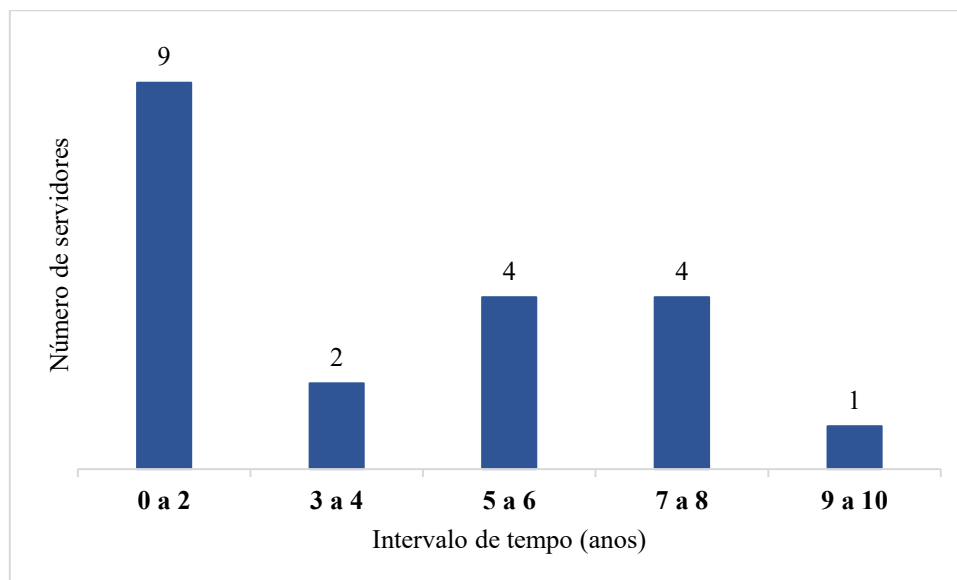


Fonte: Elaboração própria (2025).

Já no que diz respeito à atuação direta com a gestão de riscos, constatou-se que quase a metade dos servidores (45%) exerce essa atribuição em um período relativamente recente, não superior a 2 anos.

Em contrapartida, um dos entrevistados vem trabalhando com a gestão de riscos desde o momento da sua formalização inicial como prática de gestão no âmbito do Governo distrital.

Gráfico 5 – Tempo de experiência profissional dos participantes com a gestão de riscos



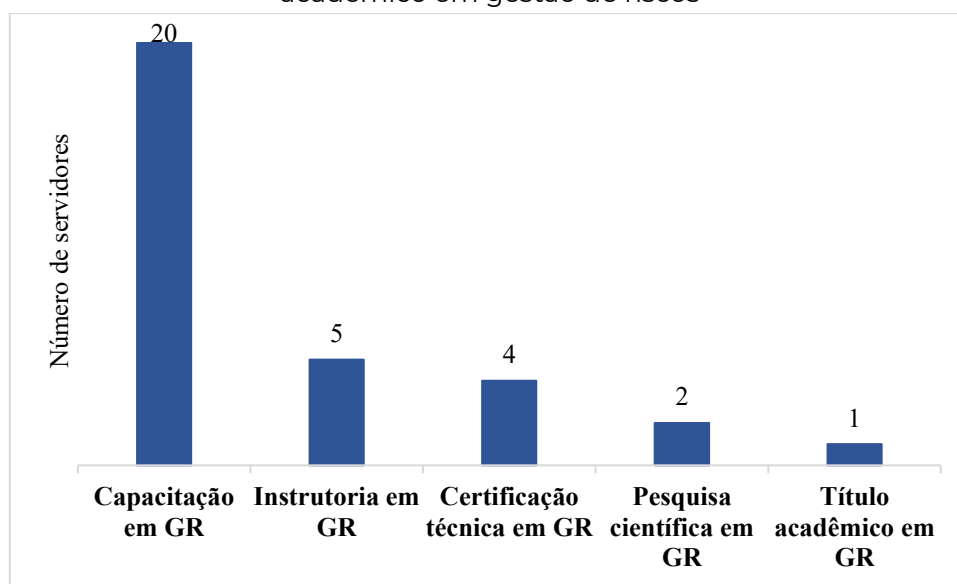
Fonte: Elaboração própria (2025).

Ainda no que tange à experiência com a gestão de riscos, apurou-se que todos os participantes realizaram algum curso de treinamento profissional. Vale destacar que cinco deles atuaram ou ainda atuam como instrutores em cursos de capacitação na matéria.

De todos os participantes do estudo, quatro obtiveram aprovação no exame promovido pela Organização Internacional de Normalização (*International Organization for Standardization – ISO*) para aquisição da certificação técnica profissional na ISO 31000 (*Certified ISO 31000 Risk Management Professional*).

Por fim, no contexto acadêmico, dois servidores já realizam pesquisa científica envolvendo a matéria, e apenas um participante é portador de título de especialização específica em gestão de riscos.

Gráfico 6 – Quantitativo de participantes em relação à realização de capacitação, instrutoria e pesquisa científica, e à obtenção de certificação técnica e título acadêmico em gestão de riscos



Fonte: elaboração própria (2025).

3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

A técnica de coleta de dados utilizada nesta pesquisa foi a entrevista.

Segundo Marconi e Lakatos (2017), a entrevista se restringe a duas pessoas que entre si realizam uma conversação, com vistas à obtenção de informações sobre determinado assunto. Trata-se de um instrumento que permite ao entrevistado externar opiniões, percepções e necessidades (Resende, 2024). Caracteriza-se, pois, como importante técnica de coleta de dados em diversos campos das Ciências Sociais (Marconi; Lakatos, 2017), de utilização frequente em estudos qualitativos que buscam o entendimento de indivíduos a respeito de um determinado fenômeno organizacional (Jesus, 2023).

Duarte (2004) esclarece que as entrevistas são importantes quando se pretende capturar práticas e valores em universos sociais específicos. De acordo com a autora, quando bem conduzidas, proporcionam ao pesquisador um “mergulho em profundidade”, mediante a constatação de como cada respondente enxerga sua realidade, bem como o levantamento de informações que permitam a descrição e a compreensão da lógica que conduz as relações de um contexto, algo que, em regra, é mais difícil de se alcançar com outras técnicas de coleta de dados (Duarte, 2004, p. 215).

Gil (2022) ensina que as entrevistas podem ser estruturadas, semiestruturadas ou informais. Para a condução desta pesquisa, optou-se pela utilização da entrevista semiestruturada, com perguntas previamente elaboradas, porém, em sua maioria, sem alternativas de respostas pré-estabelecidas; ou seja, os entrevistados tiveram a oportunidade de responder a um conjunto majoritário de questões abertas, com a liberdade necessária para o desenvolvimento da sua argumentação.

As entrevistas deste estudo também seguiram, em algum aspecto, o “modo conversacional” da entrevista qualitativa preconizada por Yin (2016), especialmente em razão do cuidado em conduzi-las de forma a não restringir quaisquer oportunidades de debate entre pesquisador e entrevistado. De acordo com Resende (2024), as questões apresentadas durante a entrevista devem ser encaradas como diretrizes gerais da discussão.

Para tanto, Duarte (2004) ensina que a condução de uma boa entrevista demanda, dentre outros requisitos, um certo nível de informalidade, sem de forma alguma comprometer o rigor e a confiabilidade da técnica, de maneira que se atendam os objetivos que levaram o pesquisador a buscar aquele respondente específico como fonte de material empírico para o estudo.

O **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta o roteiro proposto para as entrevistas desta pesquisa. As perguntas foram formuladas com base na revisão da literatura e com o intuito de se alcançar os objetivos específicos delineados.

Quadro 3 – Roteiro de perguntas para as entrevistas	
PERGUNTA	OBJETIVO ESPECÍFICO
1) Os principais modelos de gestão de riscos em nível nacional e mundial indicam a necessidade do patrocínio da alta administração para o bom desempenho da gestão de riscos. Em sua opinião, numa escala de 0 (zero) a 10 (dez), qual a importância do apoio da alta administração para a durabilidade da gestão de riscos em uma organização pública?	Descrever a percepção dos servidores públicos quanto à relevância do apoio da alta administração para o contínuo gerenciamento de riscos.

2) Quais ações por parte da alta administração podem traduzir o seu apoio à gestão de riscos, contribuindo, assim, para a continuidade e a durabilidade do processo?	Identificar quais ações por parte da alta administração podem caracterizar o seu apoio à durabilidade do processo de gestão de riscos.
3) Com base na sua experiência profissional, finalizada a implantação do sistema de gestão de riscos em um órgão ou entidade, o apoio da alta administração passa a ser de fato relevante para a durabilidade da gestão de riscos? Justifique.	Descrever a percepção dos servidores públicos quanto à relevância do apoio da alta administração para o contínuo gerenciamento de riscos.
4) Na hipótese de não haver o apoio da alta gestão, quais são, em sua opinião, os principais fatores que podem impulsionar a continuidade da gestão de riscos?	Apurar outros fatores – para além do apoio da alta administração – que influenciam a continuidade ou descontinuidade do gerenciamento de riscos.
5) Agora, o contrário: mesmo com o patrocínio da alta administração, quais os principais fatores que podem gerar a descontinuidade da gestão de riscos?	
6) Numa escala de 0 (zero) a 10 (dez), qual a importância do apoio da alta administração para a durabilidade da gestão de riscos em uma organização pública?	Descrever a percepção dos servidores públicos quanto à relevância do apoio da alta administração para o contínuo gerenciamento de riscos.

Fonte: Elaboração própria (2025).

É importante esclarecer que as questões de nº 1 e de nº 6 foram propositalmente elaboradas de forma idêntica. No momento do planejamento do roteiro, decidiu-se pela utilização da mesma pergunta no início e no fim da entrevista, com o intuito de se verificar se, finalizado o debate provocado pela segunda pergunta em diante, a percepção do servidor participante quanto à relevância do apoio da alta administração para o contínuo gerenciamento de riscos, na escala de 0 a 10, sofreria porventura alguma alteração.

As questões constantes do Quadro 3 já se encontram em sua versão final, após a realização da primeira entrevista, a qual desempenhou não apenas a função de coleta de dados, como também a de teste para o roteiro proposto. Nesse contexto, relata-se que a pergunta de nº 2 foi aprimorada após *feedback* do respondente, de modo a torná-la mais clara e objetiva aos participantes das entrevistas seguintes. O **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta a referida pergunta, em suas versões original e final.

Quadro 4 – Versões original e final da pergunta de nº 2

PERGUNTA 2 – VERSÃO ORIGINAL	PERGUNTA 2 – VERSÃO FINAL
Em sua opinião, de que formas a alta gestão pode contribuir para a continuidade e a durabilidade do gerenciamento de riscos? Quais ações podem traduzir, na prática, este apoio?	Quais ações por parte da alta administração podem traduzir o seu apoio à gestão de riscos, contribuindo, assim, para a continuidade e a durabilidade do processo?

Fonte: Elaboração própria (2025).

Cada entrevista foi conduzida na modalidade presencial, nas instalações do órgão ou entidade onde atua o servidor, com o agendamento realizado após o envio da carta-convite (Apêndice A) e o recebimento do seu aceite para participar do estudo.

Todos os encontros seguiram os procedimentos listados abaixo:

- a) **Preenchimento do perfil do respondente da pesquisa (Apêndice B);**
- b) **Preenchimento das informações para descrição da amostra do estudo (Apêndice C), à exceção dos campos “Horário de início” e “Horário de término”;**
- c) **Preenchimento do termo de consentimento para entrevista gravada com fins de pesquisa acadêmica (Apêndice D);**
- d) **Leitura das informações preliminares à realização da entrevista semiestruturada (Apêndice E);**
- e) **Condução e gravação da entrevista, seguindo o roteiro de entrevista semiestruturada (Apêndice F);**
- f) **Preenchimento dos campos “Horário de início” e “Horário de término”, constantes das informações para descrição da amostra do estudo (Apêndice C).**

As entrevistas foram gravadas utilizando-se aparelho de telefonia celular, por meio de aplicativo de gravação de áudio.

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta, em ordem cronológica, o rol de entrevistas realizadas:

Tabela 3 – Lista de entrevistas

CÓDIGO DA ENTREVISTA	CÓDIGO DO ENTREVISTADO	DATA	DURAÇÃO
E01	S01	08/04/2025	11 minutos e 22 segundos
E02	S02	15/04/2025	11 minutos e 37 segundos
E03	S03	25/04/2025	11 minutos e 25 segundos
E04	S04	28/04/2025	15 minutos e 19 segundos
E05	T01	29/04/2025	12 minutos e 53 segundos
E06	T02	30/04/2025	09 minutos e 11 segundos
E07	S05.1; S05.2; S05.3	30/04/2025	19 minutos e 20 segundos
E08	T03	06/05/2025	21 minutos e 56 segundos
E09	S06	08/05/2025	16 minutos e 06 segundos
E10	T04	08/05/2025	12 minutos e 42 segundos
E11	T05	09/05/2025	12 minutos e 07 segundos
E12	S07	12/05/2025	15 minutos e 39 segundos
E13	S08	13/05/2025	11 minutos e 23 segundos
E14	S09	14/05/2025	20 minutos e 20 segundos
E15	S10.1; S10.2	23/05/2025	17 minutos e 31 segundos
E16	S11	28/05/2023	18 minutos e 39 segundos

E17	S12	29/05/2025	14 minutos e 47 segundos
-----	-----	------------	--------------------------

Fonte: Elaboração própria (2025).

Cumprе salientar que, com o intuito de garantir o anonimato dos participantes do estudo, utilizaram-se codificações para cada entrevista (de E01 a E17), para cada servidor de segunda linha (de S01 a S12) e para cada auditor da terceira linha (de T01 a T05).

As entrevistas tiveram duração média de 14 minutos e 50 segundos. Ao todo, elas geraram 4 horas, 12 minutos e 17 segundos de gravações, que foram integralmente transcritas, totalizando 101 páginas de material. Frisa-se que todos os participantes concederam autorização para a gravação do áudio e a utilização dos dados coletados.

3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS

No entender de Duarte (2004), analisar entrevistas não é tarefa fácil. A autora enfatiza a atenção necessária ao pesquisador para não sofrer a interferência de sua própria subjetividade, de modo a não gerar um viés no processo de análise. Nesse contexto, é imperioso ter cuidado nos momentos de interpretação dos dados coletados, a fim de se manter a imparcialidade no decorrer de todo o processo, e, por conseguinte, evitar uma tendência de se retirar das informações coletadas elementos de confirmação de hipóteses pré-estabelecidas e de pressupostos contidos nas referências teóricas do estudo (Duarte, 2004).

De acordo com Romanelli (1998, *apud* Duarte, 2004, p. 216), a subjetividade é “elemento constitutivo da alteridade presente na relação entre sujeitos” e, portanto, não pode ser excluída, mas sim controlada. Nesse sentido, as respostas advindas de entrevistas abertas, pela dificuldade natural de serem apreendidas objetivamente (Duarte, 2004), devem ser analisadas com base em alguma técnica metodologicamente validada. Patias e Von Hohendorff (2019) enfatizam a importância de se escolher a estrutura de análise a que os dados serão submetidos e ensinam que o rigor procedural da técnica adotada é um dos critérios de qualidade para a pesquisa qualitativa.

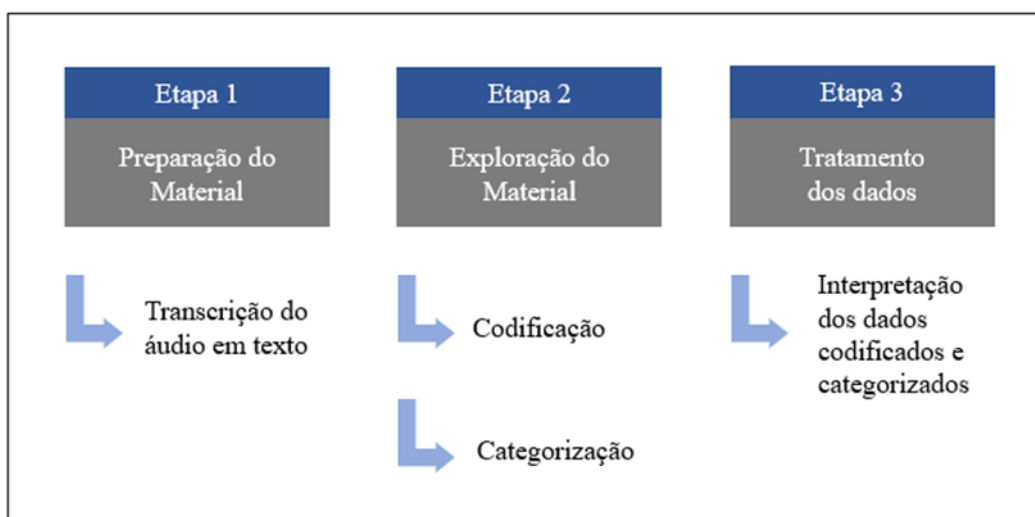
Silva, Penha e Bizarrias (2022), quando abordam os cuidados necessários ao pesquisador que faz uso da entrevista como técnica de

coleta de dados, mencionam a relevância da escolha do processo de tratamento de dados e apresentam, como exemplos, as técnicas de Bardin (análise de conteúdo), de Charmaz (*grounded theory*) e de Orlandi (análise de discurso).

Esta pesquisa utilizou como base os procedimentos da análise de conteúdo teorizada por Bardin (2011). A análise dos dados coletados ocorreu conforme as etapas listadas a seguir:

- 1. Preparação do material, etapa que envolveu a transcrição das entrevistas;**
- 2. Exploração do material, momento em que se procedeu à codificação e à categorização das informações contidas nas transcrições;**
- 3. Tratamento dos resultados, quando, por fim, se realizou a interpretação dos dados codificados e categorizados.**

Figura 4 – Etapas da análise de dados



Fonte: Elaboração própria (2025).

3.4.1 TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

“Cada discurso (entrevista, por exemplo), isto é, a produção de um locutor, é a unidade de base. A preparação do material deve conduzir à transcrição exaustiva de cada produção” (Bardin, 2011, p. 222).

No tocante aos aspectos da metodologia científica, praticamente toda a literatura de referência desta pesquisa segue as diretrizes de Bardin de que entrevistas devem ser transcritas. Apenas Gibbs (2009) reconhece, em breves palavras, que alguns níveis e formas de análises de entrevistas podem dispensar a transcrição. Ressalte-se,

entretanto, que este mesmo autor dedica à tarefa da transcrição um extenso e minucioso trecho da sua obra sobre análise de dados qualitativos.

Portanto, todas as entrevistas realizadas no decorrer deste estudo foram transcritas, logo depois de encerradas. O conjunto de documentos oriundo do processo de gravação constituiu o *corpus* da pesquisa, de maneira que todas as informações coletadas e convertidas em formato de texto se tornaram o ponto de partida para os demais procedimentos de análise.

Cumprе informar que atualmente existem recursos tecnológicos voltados à conversão de conteúdo de áudio em texto. Para esta investigação, utilizou-se o serviço de transcrição fornecido pela plataforma *transkriptor.com*.

Duarte (2004) afirma que entrevistas podem e devem ser editadas, de forma que vícios de linguagem, cacoetes, erros gramaticais, dentre outros, sejam revisados. A versão original da transcrição deve ser armazenada, porém é a versão editada que servirá de base para a continuidade dos procedimentos de análise dos dados.

Seguindo os ensinamentos da autora, o processo de transcrição de cada entrevista foi conduzido da seguinte forma:

- a) Após o *upload* do arquivo de áudio no *transkriptor*, a plataforma produziu a primeira versão da transcrição. Realizou-se, em seguida, o *download* dessa versão, em formato “.docx”. Este primeiro arquivo de texto foi preservado como a versão primária da transcrição. Gerou-se um segundo arquivo (cópia do primeiro), de modo a se proceder aos ajustes que se fizessem necessários ao texto original;**
- b) A leitura desta primeira versão da transcrição ocorreu concomitantemente à escuta da gravação da entrevista, momento em que se corrigiram falhas pontuais cometidas pelo *software*, como erros de pontuação, alteração da flexão de número de substantivos e adjetivos, e falhas de transcrição de determinados vocábulos. A título de exemplo, relata-se que, com certa frequência, o *software* transcreveu “servidor(es)” como “seguidor(es)”, e “alta administração” como “auto-administração” ou mesmo “autodemonstração”. Procedeu-se, ainda, à retirada de termos repetidamente usados por alguns entrevistados, como “é”, “né?”, “assim”,**

“tipo”, “vamos assim dizer”, dentre outros, desde que claramente caracterizados como cacoetes ou vícios de linguagem; em alguns casos, estes vocábulos foram mantidos, pois continham consigo uma semântica dentro do discurso;

- c) Por fim, concluídos os ajustes e gerada a versão editada, realizou-se a sua leitura, novamente em conjunto com a escuta do áudio da entrevista, com vistas à sua validação para utilização nas demais etapas do processo de análise de dados.**

Repisa-se que, para cada entrevista, após o encerramento dos procedimentos de transcrição, procedeu-se ao arquivamento da versão original e avançou-se à próxima etapa do processo de análise, utilizando-se o conteúdo da versão editada.

3.4.2 CODIFICAÇÃO E CATEGORIZAÇÃO

Na etapa de exploração do material, realizou-se a codificação e a categorização dos dados coletados e registrados em texto.

Conforme Resende (2024), a codificação é um procedimento que envolve transformar o *corpus* do estudo em unidades, ou códigos, que tenham a qualidade de representar ou expressar o conteúdo a ser analisado. A pesquisadora seguiu os pressupostos de Bardin (2011), que afirma que a codificação tem a capacidade de esclarecer para o analista características do texto.

A codificação ocorre pela identificação, no conteúdo sob análise, de unidades de registro e, se for o caso, de unidades de contexto (Bardin, 2011). As unidades de registro são unidades de significação, que, consoante Duarte (2004), são oriundas de um processo de fragmentação das entrevistas.

De uma forma mais didática, Gibbs (2009) explica que a codificação envolve reconhecer e registrar passagens da transcrição que exprimem a mesma ideia, caracterizando-se como uma forma de indexar o texto e estabelecendo ao conteúdo uma estrutura de ideias temáticas.

Assim como para a transcrição, existem ferramentas tecnológicas que otimizam a codificação. Para esta pesquisa, utilizou-se o *software* de análise de dados qualitativos *ATLAS.ti*.

Concluído todo o processo de codificação, procedeu-se à categorização dos dados. Conforme Bardin (2011, p. 147), “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos”.

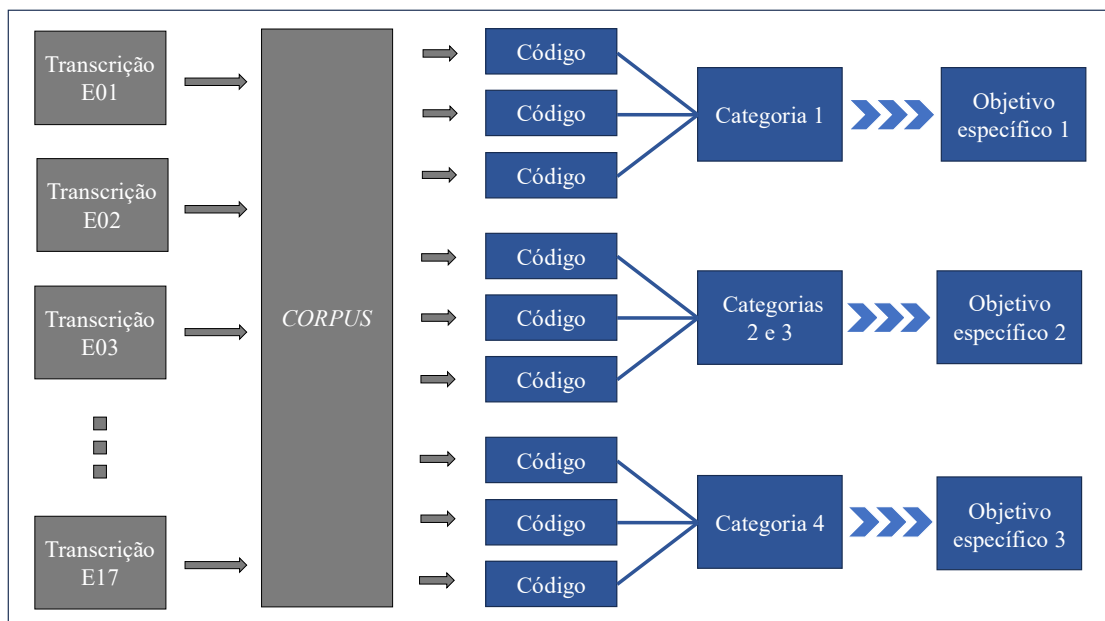
A categorização, portanto, ocorre mediante a análise comparativa dos temas que emergem da codificação e do agrupamento dos temas comuns em categorias mais abrangentes (Abadia; De Meneses Sousa, 2023). As categorias surgem a partir dos códigos identificados (Resende, 2024), de forma que cada categoria reúne códigos com características semelhantes.

Em síntese, este foi o momento em que os códigos identificados no conjunto de transcrições das 17 entrevistas foram agrupados, conforme suas similaridades, em diferentes categorias.

Convém assinalar que, consoante a análise de conteúdo preconizada por Bardin, as categorias de análise podem ser definidas pelo pesquisador antes ou depois das entrevistas (Sousa; Santos, 2020). Duarte (2004) acrescenta que, quando a categorização é realizada *a priori*, as categorias podem se vincular aos objetivos da pesquisa. Este foi o caso deste estudo: as categorias de análise foram estabelecidas a partir dos objetivos específicos previamente delineados.

A figura 5 sintetiza as etapas de preparação e de exploração do material realizadas no decorrer do estudo, demonstrando o processo de codificação e categorização conduzido a partir do *corpus* que se originou da transcrição de cada entrevista.

Figura 5 – Etapas de preparação e de exploração do material



Fonte: Elaboração própria (2025).

Por fim, o **Erro! Fonte de referência não encontrada.** exibe as categorias de análise desta pesquisa e o objetivo específico a que cada uma delas se vincula.

Quadro 5 – Categorias de análise	
CATEGORIA	OBJETIVO ESPECÍFICO
Ações de apoio à gestão de riscos pela alta administração.	Identificar quais ações por parte da alta administração podem caracterizar o seu apoio à durabilidade do processo de gestão de riscos.
Fatores alheios ao apoio da alta administração que geram a continuidade da gestão de riscos.	Apurar outros fatores – para além do apoio da alta administração – que influenciam a continuidade ou a descontinuidade do gerenciamento de riscos.
Fatores alheios ao apoio da alta administração que geram a descontinuidade da gestão de riscos.	
Relevância do apoio da alta administração para a continuidade da gestão de riscos.	Descrever a percepção dos servidores públicos quanto à relevância do apoio da alta administração para o contínuo gerenciamento de riscos.

Fonte: Elaboração própria (2025).

3.4.3 TRATAMENTO DOS RESULTADOS

O tratamento dos resultados foi a última etapa de análise realizada no âmbito deste estudo. Foi o momento em que se lançou mão dos dados codificados e categorizados, em um processo de interpretação. É justamente na etapa de tratamento que são delineadas as conclusões da pesquisa (Abadia; De Meneses Sousa, 2023).

Vale destacar que, durante a análise de dados qualitativos, em especial aqueles oriundos de entrevistas, busca-se a significação das mensagens fornecidas pelos participantes da pesquisa. Segundo Sousa e Santos (2020), é um momento de intuição e de análise reflexiva e crítica.

Nesse contexto, Abadia e De Meneses Sousa (2023) alertam para o fato de que a etapa de tratamento dos dados provoca muitas dúvidas em pesquisadores, sobretudo aqueles iniciantes, em razão da perigosa fronteira entre interpretação e confirmação de viés. Portanto, é imperativo que o pesquisador retorne ao referencial teórico e faça uma correlação entre os dados empíricos e as teorias, de modo a embasar sua análise e, assim, dar sentido à interpretação (Santos, 2012; Abadia; De Meneses Sousa, 2023).

Ressalta-se que, cumprindo-se com rigor e de forma sistemática as fases da técnica de análise adotada, é possível produzir conhecimento a partir da percepção dos indivíduos que se disponibilizam a fazer parte de um estudo (Sousa; Santos, 2020).



4

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os resultados obtidos a partir dos dados coletados durante as entrevistas. Ela se encontra dividida em cinco tópicos, conforme os objetivos específicos e, por conseguinte, as categorias de análise delineadas: i) ações da alta administração que caracterizam o seu apoio à gestão de riscos; ii) fatores alheios ao apoio da alta administração que contribuem para a continuidade da gestão de riscos; iii) fatores alheios ao apoio da alta administração que proporcionam a descontinuidade da gestão de riscos; iv) a relevância do apoio da alta administração para a continuidade da gestão de riscos; v) discussão geral dos resultados.

4.1 AÇÕES DA ALTA ADMINISTRAÇÃO QUE CARACTERIZAM O SEU APOIO À GESTÃO DE RISCOS

De acordo com os servidores entrevistados neste estudo, a participação ativa no processo de gestão de riscos é a principal atitude por parte da alta administração com o poder de gerar a sua durabilidade.

Esta participação foi por diversas vezes descrita como uma “apropriação” do processo. O alto escalão deve primeiramente buscar entender do que se trata a gestão de riscos como boa técnica de gestão e ferramenta de governança corporativa, para, a partir de então, envolver-se ativamente no processo, cobrando do demais atores a sua atuação no sistema e o provimento das informações oriundas do gerenciamento de riscos.

A importância do entendimento por parte do alto escalão sobre a gestão de riscos como boa prática e mecanismo de governança foi destacada na experiência descrita por S07:

“Aqui nós tivemos dois casos. Quando iniciou a gestão de riscos era um Secretário de Estado e ele tinha um perfil mais de gestor, ele veio de iniciativa privada, então ele já tinha trabalhado com gestão de riscos, ele tinha maior conhecimento técnico sobre gestão de riscos e isso contribuiu muito no momento da implantação e da continuidade no período. No momento da troca, em que veio o outro Secretário

de Estado, na minha percepção ele não tinha esse conhecimento tão claro e isso dificultou um pouco. Então, eu acredito que o conhecimento técnico, ele traz sim, digamos assim, maior apoio na continuidade da gestão.”

A partir do momento em que a alta administração se envolve ativamente no processo, a gestão de riscos passa a fazer parte da pauta de seus debates e reuniões, tornando-se uma rotina de trabalho. Nesse sentido, quando questionado a respeito das ações da alta gestão que podem gerar a durabilidade da gestão de riscos, assim se posicionou T03:

“Eu entendo que ela deveria se apropriar das informações oriundas da aplicação da gestão de risco. Ela precisaria ter uma participação maior na cobrança das informações levantadas pela área que supervisiona, os relatos e os registros dos gerentes de riscos, ela precisaria cobrar essas informações periodicamente, se apropriar dessa informação para a tomada de decisão fundamentada e trabalhar junto à alta gestão, aos demais Subsecretários, as questões relacionadas aos benefícios oriundos da gestão de risco. Então, basicamente, ela precisaria cobrar, se apropriar dessa informação, ter uma periodicidade de debate nas reuniões do Comitê Interno de Governança sobre os benefícios que estão advindos da implantação dos controles, porque o que a gente persegue é esse olhar preventivo, para que você não tenha que fazer gestão de crise, você vai fazer gestão de risco. Então, basicamente, eu acho que ela precisa se apropriar de todo o processo e fazer com que isso seja uma rotina, uma rotina periódica dentro da atividade de governança do órgão.”

A despeito do destaque dado à cobrança pelos registros e relatos oriundos do gerenciamento de riscos, característico de um contexto *top-down* de fluxo de informações, verificou-se também a preocupação quanto à necessidade de atenção por parte da administração no que concerne ao fluxo oposto, ou seja, o *bottom-up*. Em outras palavras, quando os atores de primeira e de segunda linha exercem continuamente suas atribuições no sistema de gestão de riscos, naturalmente informações são geradas e destinadas ao alto escalão, que deve recebê-las, analisá-las e considerá-la para as diretrizes de gestão da unidade. Esta perspectiva se encontra evidenciada na fala de S12:

“E dentro dessa estrutura, o último nível que sobem todos os artefatos que são produzidos por esse grupo técnico, eles sobem para a alta administração. Então a alta administração tem que parar, entender um pouco daquilo que ela está

analisando e validar. Então é importante esse fluxo de informações, desde a base ali, de quem está trabalhando diretamente com o processo de gestão de riscos, até a alta administração, senão acaba que você apresenta o trabalho e aí você vê que aquilo ali não tem uma crítica, o plano de ação não está indo pra frente, então acaba que é um processo que vai morrer. Então, a nossa ideia é que seja um processo contínuo, que a alta administração esteja sempre acompanhando os trabalhos que estão sendo entregues, que tenha uma crítica, que possa saber o que está sendo feito, quais são as melhorias que a gestão de riscos está trazendo para a entidade, dentro dos seus processos. Então, é importante esse feedback da alta administração.”

Independentemente de um contexto mais *top-down* ou *bottom-up* no que concerne à demanda por informações produzidas pela gestão de riscos, é fundamental que a alta administração, em sua posição no sistema, de fato assuma uma postura de liderança e comprometimento, conforme previsto na estrutura preconizada pela norma ISO 31000. A participação ativa do alto escalão no processo, apropriando-se da gestão de riscos em um movimento de entendimento, envolvimento e cobrança, deve se refletir para o restante da organização como um norte a ser seguido, no que tange, inclusive, à consecução de políticas públicas. A esse respeito, reproduzem-se as palavras de T03:

“E o grande desafio atualmente nosso é sensibilizar a alta gestão da importância da gestão de risco para a política pública, e que ela tenha esse papel primordial de ser um capitão desse navio. Ou seja, ela vai realmente se apropriar desse papel de líder e com base nessa apropriação ela vai poder divulgar, disseminar a gestão de risco para aquelas áreas que são mais significativas, mais caras para a organização e, com isso, ela pode usufruir também dos benefícios que o sistema de gestão de risco pode trazer para as ações e as políticas públicas que essa organização esteja à frente.”

É imperioso salientar que a participação ativa do alto escalão junto ao processo de gestão de riscos se mostrou, no decorrer da coleta de dados, um quesito sobressalente. Com efeito, este foi um ponto abordado por 100% dos participantes, nas 17 entrevistas realizadas.

Outra ação por parte da alta administração que traduz o seu apoio à gestão de riscos como um processo permanente é a capacitação contínua dos servidores de segunda e de primeira linha. Trata-se de um ponto de partida para que os próprios servidores

tenham um entendimento mais claro do que é a gestão de riscos, seus propósitos e benefícios, de forma a neles instigar a necessidade e o desejo de se implementar a ferramenta em seus processos de trabalho. Nesse sentido, assim destacou S04:

“Então a gente percebe que quanto mais informação você presta e fornece para os servidores da importância, até na melhoria do seu próprio trabalho, mais eles têm essa vontade de trabalhar dessa forma, eles entendem que tem que trabalhar dessa forma, e aí é natural, vira um processo mais natural. Então tem a ver com a capacitação e entendimento de conceitos elementares.”

A despeito da menção a “conceitos elementares” por S04, alguns entrevistados demonstraram enxergar a gestão de riscos como matéria relativamente complexa e de difícil assimilação. Torna-se necessário, inclusive, não apenas aprender e entender os conceitos inerentes à gestão de riscos em si, como ferramenta de gestão e de governança, mas também o próprio modelo preconizado pela norma ISO 31000, como se observa nas palavras de S12:

“A alta administração precisa patrocinar as capacitações, precisa entender, precisa participar ativamente ali, como comitê de governança, ou como gestão mesmo do órgão. A segunda linha precisa querer participar do processo, precisa querer entender do processo, porque é um processo árduo, se a gente for pegar a ISO 31000, ela é um framework que demanda uma série de procedimentos... Então, não é algo simples.”

A percepção de S12 revelou, ainda, a importância do interesse dos profissionais de primeira e de segunda linha em solicitar o investimento contínuo em capacitação. Afinal, são os próprios servidores que conseguem identificar suas necessidades de desenvolvimento, a partir da sua compreensão em relação às suas lacunas de conhecimento:

“[...] eu acho que a Administração Pública está muito dinâmica, então é necessário a capacitação contínua. Claro que a alta administração precisa saber quem está sendo capacitado e em quê, mas eu acho que quem tem que ir buscar, até porque quem conhece realmente quais são os gaps ali de capacitação, é o próprio servidor, né? Então, eu acho que o servidor precisa indicar, ir atrás disso e convencer a alta administração de que aquela capacitação é importante. E aí, é importante que a alta administração tenha essa sensibilidade de entender que aquele processo é um processo importante para a

organização. Então, autorizar, enfim, aprovar essa capacitação como algo que vá acrescentar ao serviço público, à própria organização em si.” (S12)

Outro fator preponderante em relação à postura da alta administração quanto ao processo de gestão de riscos diz respeito à adequada estruturação da segunda linha.

Repisa-se que a segunda linha, conforme preconiza o IIA, recebe da governança a delegação de oferecer apoio técnico e monitorar a primeira linha e, em contrapartida, deve prestar contas e gerar o *report* de informações oriundas do processo de gestão de riscos. Na aplicação do modelo das três linhas em âmbito de setor público, a segunda linha também precisa se comunicar diretamente com a terceira linha, haja vista que a ela se reporta normativa e tecnicamente. Nessa conjuntura, a segunda linha deve receber da alta administração uma estrutura adequada e uma autonomia de atuação, conforme ressaltado por S04:

“Eles tiveram essa sensibilidade de criar uma instância institucional que esteja ligada diretamente à Controladoria, a nível técnico e normativo, e administrativamente ao presidente da instituição. Então, eles tiveram essa sensibilidade... a gente tem, não vou dizer carta branca, porque a gente sempre se reporta à alta direção, mas a gente tem muita liberdade de trabalhar com entes externos, com a Controladoria principalmente, Tribunal de Contas também um pouco, e outros entes. Então, esse apoio, essa liberdade de a gente poder trabalhar, vem da alta direção. Se a alta direção não liberar a gente pra isso, não tiver confiança nessa segunda linha, não tem continuidade, não tem o porquê de existir.”

Nesse contexto, a segunda linha atua como uma instância de nível tático, fazendo a intermediação entre a governança e/ou a administração, e os servidores de primeira linha, o que também foi salientado por S04:

“É porque se uma segunda linha não existir, fica difícil esse link com a alta direção, porque a segunda linha é o apoio, ela serve exatamente para traduzir o que a estratégia determinou. Se você não tem uma segunda linha que traduz isso a nível de operação, fica difícil. O nível tático tem que trabalhar, tem que rodar, tem que fazer esse link na pirâmide.”

Cabe lembrar que o grupo de servidores ou o setor específico que opera em âmbito de segunda linha é geralmente definido no momento da implantação da gestão de riscos em uma organização

pública. Finalizada esta etapa, a atuação da segunda linha se mostra essencial para a continuidade do gerenciamento de riscos, de acordo com os relatos coletados no decorrer das entrevistas, em especial o de S12:

“[...] Então a gente montou um grupo de trabalho que fez um piloto ali com a CGDF na consultoria, e adquirindo esse conhecimento, a gente trabalhou internamente, montou, transformou esse que era um grupo de trabalho, que tinha um período determinado, num grupo permanente, num grupo técnico de gestão de riscos, um grupo que daria aí a continuidade nos estudos e no mapeamento de outros processos... E aí, então, a gente pôde trazer isso para dentro de uma estrutura maior de governança. Então, a partir desse momento, a gente começou a rodar essa engrenagem para que o processo começasse a rodar de forma que ele pudesse ter perenidade ao longo do tempo.”

O relato supra faz menção ao projeto piloto realizado com o apoio consultivo da CGDF. A parceria técnica com a CGDF, que formalmente precisa ser viabilizada por intermédio da alta administração, se revelou outra ação propulsora à durabilidade da gestão de riscos, porém com incidência menor entre as entrevistas realizadas. Nada obstante, T05 deu grande destaque aos trabalhos de auditoria como forma de impulsionar o contínuo gerenciamento de riscos em organizações auditadas pela CGDF e, também, pelo Tribunal de Contas:

“E aí tem um papel preponderante da terceira linha nesse incentivo, nesse estímulo, através, claro, de consultorias, mas também de auditorias. Às vezes o resultado de uma auditoria pode recomendar que aquilo seja realizado no órgão. Ou a própria auditoria do controle externo também tem esse papel, que realmente é um incentivo, fortalece e estimula a primeira linha a continuar atuando, usando essa ferramenta.”

Em síntese, as principais ações que traduzem o apoio da alta direção à gestão de riscos no âmbito de órgãos e entidades distritais envolvem precipuamente a participação ativa dos próprios gestores no processo, mas também a promoção de ações de capacitação e de treinamento aos servidores, além da adequada estruturação da instância de segunda linha e o relacionamento técnico com a CGDF, por meio de consultoria ou até mesmo auditorias.

4.2 FATORES ALHEIOS AO APOIO DA ALTA GESTÃO QUE CONTRIBUEM PARA A CONTINUIDADE DA GESTÃO DE RISCOS

Em um contexto de ausência do patrocínio da alta administração à gestão de riscos, seja por alterações nas diretrizes estratégicas da organização, ou mesmo por uma alternância dos agentes públicos que compõem o alto escalão, é possível que se observe, ainda sim, a continuidade do processo de gestão de riscos.

Este cenário se aplica principalmente a órgãos e entidades que apresentam grau de maturidade mais elevado, ou seja, quando o conhecimento técnico dos servidores de primeira e de segunda linha em relação à gestão de riscos já está mais consolidado. Neste caso, os benefícios que a aplicação da metodologia traz para as rotinas operacionais são observados com mais clareza, de modo que os servidores se mostram mais propensos a dar continuidade ao gerenciamento de riscos, no âmbito de suas atribuições.

Portanto, servidores que compreendem a metodologia e que enxergam seus benefícios tendem a apresentar maior nível de comprometimento com a utilização da gestão de riscos como boa prática de gestão. Esta foi a perspectiva lançada por S11, em sua resposta sobre os fatores que geram a continuidade do processo em um contexto de ausência de apoio dos gestores:

“Servidores interessados. [...] Comprometidos com a gestão, comprometidos com o Governo do Distrito Federal. Aquele servidor mesmo que fala assim: a gente tem esse instrumento, importante para o governo e a gente vai manter. [...] servidores que sabem a importância e realmente estão no governo para fazer uma boa gestão mesmo, com esse propósito.”

Importa relatar que, além dos benefícios institucionais, a gestão de riscos proporciona proteção para o próprio servidor público. O caráter preventivo da ferramenta, no sentido de diminuir a probabilidade de ocorrência de problemas futuros, ou mesmo de mitigar as consequências das intercorrências advindas dos riscos materializados, proporciona a sensação de proteção ao servidor de primeira linha, quando este atua como gerente de riscos no exercício de suas atividades operacionais. Essa percepção foi notadamente observada nos discursos de S06 e T05:

“E assim, diga-se de passagem, os benefícios para a instituição, claro, e os benefícios também para o próprio servidor. Porque geralmente o servidor que seria indicado para ser um gerente de risco, um responsável por controle, provavelmente seria o servidor que atua naquele processo em que se está gerenciando os riscos, naquele processo, naquela política onde se está implantando os controles. Ou seja, há um benefício da gestão de risco para o próprio servidor, nem que seja em face de melhorar as decisões que ele toma, de dar uma segurança às vezes até jurídica da atuação da instituição, claro, mas também dele ali naquele processo.”

“Conscientizar o operacional de que, sim, todos trabalhamos com riscos. Se a gente for pensar em gestão do futuro e pensar numa estratégia de longo prazo, sempre há riscos envolvidos. E que eles têm responsabilidades e que, usando a ferramenta de gerenciamento de riscos, reportando a implantação de controles, mostrando que aquele risco se realizou, reportando isso, por mais que não chegue à alta administração, mas com certeza para o seu gestor imediato, você está se resguardando. [...]

Mas eu volto a falar, quem está ali na primeira linha, no operacional, se ele percebe a relevância da ferramenta, inclusive para se resguardar, eu tenho certeza que ele vai ter interesse em continuar gerenciando os riscos e reportando isso para a alta administração ou para a administração intermediária, porque isso é uma maneira de se resguardar”.

Especificamente em relação aos servidores de segunda linha, além do entendimento claro do uso da metodologia e de seus benefícios, a sustentabilidade ao longo do tempo da sua atuação dentro do sistema de gestão de riscos implantado na organização se revela, também, como um fator preponderante para a durabilidade do processo, independentemente do apoio da alta administração. Essa sustentabilidade muitas vezes se dá pela composição da unidade de segunda linha com servidores de carreira do órgão ou entidade, haja vista a probabilidade reduzida de desligamento destes servidores, ou de sua cessão para outras unidades. Nesse aspecto, destaca-se o pronunciamento de T04:

“Então, pela minha experiência, eu verifiquei que algumas unidades em que essa segunda linha, esse setor de riscos, é um setor mais solidificado, que muitas vezes é um servidor de carreira, é um grupo de pessoas que tem uma continuidade maior do que a própria alta administração, e isso, digamos, tem um ganho absurdo no movimento da gestão de risco durante a sua evolução.”

A sustentabilidade da segunda linha não se dá apenas pela estabilidade dos servidores que a compõem; para manter o setor atuante, mesmo sem o apoio consistente dos altos gestores, torna-se necessário que a segunda linha seja bem estruturada, tenha autonomia de atuação e possua recursos adequados para operar ativamente no sistema, de forma a representar um pilar para a continuidade do processo, conforme relatou S12:

“Olha, se a gente tiver um órgão que não tenha esse patrocínio, você tem que ter uma segunda linha muito atuante. Muito atuante e com um grau alto de autonomia, para poder dar sequência a todos os trabalhos que precisam ser feitos dentro de um sistema de gestão de riscos. Eu acredito que até possa funcionar, desde que essa segunda linha, que esteja ali responsável, à frente do processo de gestão de riscos, ela tenha muito conhecimento, principalmente, do assunto, domínio daquilo ali, que foi o que a gente buscou também, através das consultorias que a gente teve [...]. Então acredito que ter uma segunda linha forte auxilia no processo. Agora, sem realmente nenhum apoio, é um pouco difícil você ter continuidade, mas se tivesse que imaginar um cenário onde não houvesse esse patrocínio, pelo menos uma segunda linha muito bem estruturada, com quantidade suficiente de servidores, que a gente tivesse também um conhecimento técnico, como eu falei, muito consolidado, acredito que isso ajudaria a alavancar o processo.”

Promover a durabilidade da gestão de riscos em um contexto de ausência de um patrocínio mais contundente por parte do alto escalão tem se mostrado um desafio em diversas organizações públicas. Dessa forma, as exigências normativas e legais, cujo cumprimento é monitorado por órgãos de controle, vêm também se mostrando um fator relevante para a durabilidade do processo de gestão de riscos. A esse respeito, quando questionado, S08 teceu as seguintes palavras:

“É o maior desafio, parece. E a minha avaliação é que, às vezes, são as provocações externas que fazem com que essa pauta ganhe fôlego, porque por mais que, na minha avaliação, e do que eu já vivenciei, a alta gestão não tenha a tendência de escutar o corpo de funcionários, os servidores ali, o corpo do órgão, muitas vezes vai depender de uma pressão externa mesmo, via controle, via recomendações de auditorias e similares.”

Nessa perspectiva, a durabilidade da gestão de riscos não ocorre, prioritariamente, com o foco na melhoria dos controles internos e da governança da entidade, mas sim como resposta às pressões externas,

seja por auditorias de órgãos de controle, seja por imposições normativas, como as da *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* (Lei nº 14.133/2021). Esta interpretação se mostrou evidenciada nas falas de S06 e S04, respectivamente:

“Hoje, a verdade é que a gestão de risco, assim como uma série de outras disciplinas de governança, tem sido muito promovida pelos órgãos de controle, como deve ser mesmo, a meu ver, mas isso normalmente tem sido entendido pelas gestões das Pastas, das Secretarias diversas, como, digamos assim, uma exigência de controle, e às vezes uma exigência normativa, mas ainda não tem sido entendido, na minha experiência [...], como realmente algo que traz um benefício para a própria gestão, que traz um benefício às vezes para o próprio servidor... porque dá uma segurança para o servidor e para as autoridades na tomada de decisão, por exemplo, e também na operação, na execução das políticas.”

“E na área administrativa, na parte de contratação, por exemplo, você tem que trabalhar esses processos de gestão de risco dentro da própria contratação. Pra quê? Pra evitar gargalo, pra evitar de o Tribunal de Contas depois vir e pensar que foi uma contratação direcionada.”

É interessante notar que as exigências de órgãos de controle e as pressões normativas podem vir justamente a resgatar o engajamento da alta administração no que diz respeito à sua participação nos processos de gestão de riscos. Nesse sentido, é possível que os altos gestores voltem a assumir as suas atribuições dentro do sistema, contudo não em decorrência do entendimento dos benefícios da ferramenta, mas sim pelo receio de sanções e penalidades, como bem destacado por S11:

“[...] quando a gente fala de uma possível punição ou de uma recomendação dos órgãos de controle, uma possível punição do Tribunal de Contas, aí é claro, o interesse é maior, mas o interesse é maior não talvez de se aplicar a gestão de risco realmente para resolver o problema, mas para cumprir uma normativa e não ter problemas com a penalidade.”

Dessa forma, as demandas do controle externo e o fator normativo podem apresentar um grau de relevância na manutenção da gestão de riscos em uma entidade pública, funcionando como propulsores da continuidade do processo, muito embora a aplicação da ferramenta venha a se restringir a uma atuação norteadas pela conformidade, e não pelos seus benefícios em si. Nesse contexto, S06 pondera a respeito da fragilidade da aplicação da metodologia, quando

direcionada primariamente pelo dever do cumprimento normativo, em detrimento à sua razão de existir como ferramenta gestão e de apoio à boa governança:

“Só pela exigência, eu acho que pode haver durabilidade, mas não vai ser aquela durabilidade, sendo bem franco na minha experiência... Vai ser uma durabilidade pró-forma. Vai haver a gestão de riscos, talvez no sentido formal, talvez até no sentido de com durabilidade, com monitoramento dos riscos e tudo mais, e talvez até implantação das ações, mas não vai ser além do que é exigido formalmente pelos órgãos de controle, sejam quais forem. Então teria uma fragilidade.

[...]

Quando os servidores só percebem a gestão de risco como uma exigência, seja normativa, seja dos órgãos controle, como eu já falei, ou só da alta administração, só uma exigência, digamos assim, formal e hierárquica da alta administração, não vai haver um empenho a contento e uma criação de uma cultura de gestão de risco. Vai haver um mero cumprimento mínimo, sempre vai se almejar só o mínimo para atender essas demandas externas de aumento de controle e da alta administração, mas não vai haver realmente uma execução ali da gestão de riscos no sentido pleno da doutrina.”

Verifica-se, portanto, que a aplicação da gestão de riscos em decorrência única e exclusiva de exigências legais e de demandas de órgãos de controle não carrega consigo, em regra, o potencial de conscientizar os servidores quanto à necessidade de utilização da ferramenta como boa prática de gestão e de apoio à governança.

Por outro lado, infere-se que o conhecimento técnico apurado e a compreensão dos benefícios da gestão de riscos à instituição e aos próprios servidores públicos, aliada à uma atuação estruturada e sustentável da segunda linha, apresentam maior potencial de cativar os servidores rumo à aplicação duradoura da metodologia, podendo vir a moldar, ao longo do tempo, as bases para a formação de uma **cultura institucional voltada para riscos**.

Consoante os relatos de S03 e S04, quando a cultura voltada à gestão de riscos já se estabeleceu na unidade, observa-se a natural incorporação da metodologia às práticas de trabalho e, por conseguinte, às rotinas dos servidores:

“[...] se tem uma cultura estabelecida, as pessoas já conhecem que há uma metodologia que traz uma sustentabilidade para a manutenção de um planejamento, do atingimento dos

objetivos que foram propostos [...] no ambiente em que elas atuam, elas podem fazer a gestão de riscos de uma maneira que elas já conhecem, independente da alta gestão.”

“[...] quando você acultura uma instituição pra gestão de riscos, por mais que a alta direção não te dê todo o apoio necessário, você acaba entendendo que ela faz parte do processo e que não é algo a mais que você tem que fazer. Já tá embutido, a cultura já disse que você tem que trabalhar dessa forma. Então não é uma coisa a mais, é o que você tá fazendo já.”

Logo, em um ambiente aculturado à gestão de riscos, em que a metodologia e os benefícios da gestão de riscos já se encontram internalizados pelos servidores, e onde haja a atuação consistente e sustentável da segunda linha, vislumbra-se um horizonte de continuidade para o processo, independentemente do apoio do alto escalão.

4.3 FATORES ALHEIOS AO APOIO DA ALTA GESTÃO QUE PROPORCIONAM A DESCONTINUIDADE DA GESTÃO DE RISCOS

Da mesma maneira que a compreensão pelos servidores públicos da metodologia de gestão de riscos e dos benefícios propiciados pela aplicação da ferramenta podem proporcionar a sustentabilidade do processo, a falta de conhecimento técnico, aliada ao desinteresse e à ausência de comprometimento na aplicação da metodologia, podem gerar obstáculos à sua durabilidade, ainda que em um cenário de apoio do alto escalão.

Verifica-se que muitos servidores ainda se mostram relutantes a utilizar práticas de gestão de riscos, a despeito das demandas superiores, por não perceberem os benefícios práticos da sua aplicação, ou por não compreenderem a sua finalidade em nível institucional. Esta perspectiva se mostrou bastante clara no relato de S06:

“Normalmente, na experiência humana, não há comprometimento em se fazer algo que não se entende, onde principalmente não se entende os benefícios para si. Então, se há um déficit desse entendimento, desse vislumbre dos benefícios da gestão de risco para a instituição, para a área, para o próprio servidor, o engajamento dele vai ser realmente só para atender às normas, ou à chefia, ou à alta administração do órgão. E aí ele só vai ver como mais ônus, ele não vai ver nenhum bônus de se manter a gestão de riscos.”

A relutância dos servidores públicos em utilizar a ferramenta é agravada pela sensação de que o gerenciamento de riscos em suas rotinas operacionais acarreta maior carga de trabalho. A falta de conhecimento técnico suficiente gera uma visão distorcida de que a gestão de riscos se restringe a uma obrigação burocrática, a um “trabalho a mais” que não traz nenhum “retorno” para quem o realiza. As falas de S02, S06 e T05, quando indagados a respeito dos fatores que geram a descontinuidade do processo, se mostraram bastante elucidativas nesse sentido:

“No primeiro momento, você fica receoso de trabalhar... a gestão de risco é algo que em alguns órgãos ainda é uma coisa nova, que você fica: Ah, mas será que vale a pena? Vou ter que, além do trabalho que eu faço no dia a dia, ainda estar me envolvendo com isso?”

“Acho que a maioria dos servidores tem uma dificuldade, pelo menos inicial, de vislumbrar os benefícios da gestão de riscos. É fácil vislumbrar os ônus que ela traz, que é a carga de trabalho adicional que o servidor passa a ter para poder fazer, ainda que pouca, a atualização dos riscos, a revisão dos riscos, a implantação obviamente dos controles, etc. Mas às vezes não se percebe de imediato os benefícios, como é comum em várias ferramentas de gestão. Então, isso também mina um pouco a durabilidade da gestão de risco.”

“A impressão de quem está ali no operacional de que aquilo é um trabalho a mais, de que não agrega valor, talvez não tenha clareza para eles da utilidade da ferramenta para a promoção da boa governança, para direcionar as ações, então talvez o desconhecimento ou pouco entendimento sobre a ferramenta, isso sim pode prejudicar o andamento.”

Há uma percepção de que o ceticismo e a relutância em relação à gestão de riscos, por parte dos servidores públicos, são mais intensos quando o sistema e os processos ainda se encontram incipientes na organização. Por conseguinte, pode-se construir uma visão otimista de que, com o passar do tempo, os servidores de primeira linha passem a compreender os propósitos e a importância do gerenciamento contínuo de riscos, conforme apontado por S08:

“[...] às vezes as resistências são mais pelo fato do desconhecimento e não saber o potencial, o que a gestão de risco pode fazer com que se alcance de resultado, do que propriamente uma não adesão, mas isso naturalmente é possível se vencer. E com o tempo, a tendência, a partir do momento que a alta gestão endossa, mostra esse apoio, a

tendência é com o tempo se construir essa compreensão das importâncias e da eficiência da ferramenta.”

Uma maneira de vencer as barreiras à gestão de riscos geradas pela relutância de servidores de primeira linha em adotar a metodologia perpassa pela atuação da segunda linha. Reitera-se que a segunda linha exerce um papel fundamental no modelo das três linhas preconizado pelo IIA, por ser instância que presta apoio técnico aos setores operacionais, capacitando-os e sensibilizando-os da importância da aplicação da metodologia. Nesse sentido, S04 destaca a relevância da aproximação da segunda linha junto aos servidores da primeira linha na construção do entendimento da importância do gerenciamento dos riscos “na prática”, ou seja, para além do “papel”, referindo-se aos instrumentos formais que demonstram, em tese, o apoio da alta administração:

“É a nível de servidor mesmo, todos os servidores colaboradores, aquilo que eu falo de aculturar, se eles não entenderem a importância, se não forem aculturados, não entenderem que faz parte do seu processo de trabalho, não vai adiantar você também patrocinar e os servidores não aderirem, ou então não ter uma instância tática que direcione isso, que capacite, que oriente, que mostre a importância. Porque não adianta você colocar no papel, o que acontece muito, a gente percebe em outros lugares que se coloca no papel, mas na hora de realmente fazer valer, não ser explicado, os servidores não serem convencidos da importância. E aí, se não tiver servidor, também não tem gestão de riscos. Todo mundo tem que fazer parte.”

A atuação da segunda linha no sentido de capacitar e de promover a conscientização de todos os atores envolvidos no sistema é, sem sombra de dúvidas, uma maneira de se fomentar a gestão de riscos. Contudo, há também de se ressaltar as suas operações em nível tático dentro do sistema, no sentido de exercer um elo entre os gestores de riscos e a alta gestão e/ou governança, e, assim, assegurar o encaminhamento das informações necessárias à tomada de decisão. Diante disso, possíveis limitações de atuação da segunda linha também podem gerar a descontinuidade dos processos de gestão de riscos, consoante palavras proferidas por T03:

“O que poderia acontecer, para interromper, é ter uma segunda linha com uma baixa participação, com pouco envolvimento, porque a segunda linha é aquela que faz a ponte entre a primeira linha, que são os gerentes de riscos e os responsáveis pela implantação do controle, e o comitê interno

de governança. Então ela tem um papel muito importante, não só para poder esclarecer, trazer a boa informação para a tomada de decisão do comitê, mas ela também precisa ter esse papel de sensibilizar, de estar sempre motivando a primeira linha dentro do seu papel de registrar e relatar o dia a dia das atividades afetas à gestão.”

Caso o apoio da alta administração se restrinja à apropriação da gestão de riscos, ou seja, à participação ativa no processo e à cobrança das informações produzidas pelo gerenciamento de riscos, sem que haja outros investimentos, especialmente aqueles direcionados à segunda linha, é possível que os servidores do nível tático venham a enfrentar dificuldades para o exercício de suas atribuições no sistema de gestão de riscos. De acordo com S12, na hipótese de não haver uma política de capacitação e treinamento suficiente ou adequada, ou de se verificar um grande volume de trabalho, bem como um baixo quantitativo de servidores alocados à segunda linha, é possível que se constatem prejuízos ao bom andamento do processo:

“Então, se vier top down, vamos dizer assim, se a gestão de riscos, por estar hoje na agenda, for uma imposição da alta administração e talvez a gente não tenha ali uma capacitação da segunda linha, se a gente não tiver o interesse ou se também essa segunda linha tiver muitos processos, isso acontece, principalmente nessas áreas de controle interno e auditoria [...], pode ser que tenha sim o patrocínio da alta administração, mas que talvez essa segunda linha esteja um pouco com dificuldade mesmo, né? Dependendo, a gente sabe da questão da falta de servidores, ou então, às vezes o órgão não tem recursos para capacitar [...]. Se não tiver o interesse de quem tá à frente ali do processo na segunda linha, o processo também não vai pra frente.”

Frisa-se que o baixo quantitativo de servidores pode ser consequência da rotatividade observada em algumas carreiras e organizações públicas distritais. A constante alternância de servidores designados para atuação em âmbito de primeira e segunda linha também é considerado fator crítico e promotor de descontinuidade do processo de gestão de riscos.

Por fim, constatou-se que, até mesmo quando uma organização pública passa a ser administrada sob as diretrizes de um corpo de gestores “pró-gestão de riscos”, a ausência de uma cultura institucional voltada para riscos pode se revelar um grande empecilho à perenidade do processo. Reitera-se que o gerenciamento contínuo de riscos muitas vezes requer um acultramento dos servidores, o que não ocorre de

forma imediata; pelo contrário, a construção dessa cultura demanda tempo, paciência e persistência, com perspectiva de concretização no longo prazo, como se pode verificar nas palavras de T05 e S02:

“[...] E isso é uma mudança de cultura que leva tempo. Não adianta querer resultados imediatos. E a gente sabe, sim, que uma cultura pode destruir a estratégia. Então, eu acho que é essencial para a alta administração, que é quem está pensando na estratégia, se preocupar com essa mudança de cultura. E aí é investimento a longo prazo. E sem desanimar.”

“[...] É uma mudança de cultura que você não vai conseguir facilmente [...]. Você tem que ser insistente, porque às vezes as rotinas que você estabelece para rodar o processo, implementar e tocar ele direitinho, acaba tendo que ter uma dedicação de tempo. Então a pessoa às vezes acha que aquele tempo que ela está dedicando ao processo, ela não consegue enxergar o resultado e acaba deixando de lado. Então você vai ter que ir lá, insistir, pegar na mão. É ser um pouco paciente até que isso aconteça, por mais que tenha o apoio da alta gestão. Então é o convencimento e a mudança de cultura, que é um pouco mais complicado.”

Em resumo, a resistência dos servidores na aplicação da metodologia, a sensação de aumento da carga de trabalho, as possíveis limitações de atuação da segunda linha, a rotatividade de pessoal e a ausência de uma cultura organizacional voltada para gestão de riscos são fatores que podem gerar empecilhos à continuidade do processo, mesmo quando a organização se encontra sob a direção de agentes que apoiam a gestão de riscos.

4.4 A RELEVÂNCIA DO APOIO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO PARA A CONTINUIDADE DA GESTÃO DE RISCOS

No início e no término de cada entrevista, os participantes foram indagados a opinar, numa escala de 0 a 10, sobre a importância do apoio da alta administração para a durabilidade da gestão de riscos em uma organização pública. A menor avaliação foi 6, registrada apenas uma vez. Em quatro entrevistas, foram assinaladas as notas 7 e 8, cada uma com duas ocorrências. Nas outras doze entrevistas, a nota aferida foi 10.

Em três entrevistas ocorreu alteração entre a nota inicial e a nota final. Nos três casos, os participantes, ao final do debate, avaliaram a menor a relevância do apoio da alta gestão para a continuidade da gestão de riscos, comparativamente à nota registrada no início da entrevista. Um dos participantes diminuiu a sua nota de 9 para 8, outro

de 8 para 7 e, por fim, o terceiro reduziu sua avaliação inicial em 2 pontos, de 8 para 6.

A tabela 4 apresenta um resumo das avaliações registradas no decorrer das dezessete entrevistas:

Tabela 4 – Avaliações sobre a importância do apoio da alta direção para a durabilidade da gestão de riscos			
NOTA	FREQUÊNCIA	MÉDIA	MEDIANA
0 – 5	0	9,17	10
6	1		
7	2		
8	2		
9	0		
10	12		

Fonte: Elaboração própria (2025).

O apoio do alto escalão se revela fator de alta relevância para o bom desempenho e para a continuidade da gestão de riscos, uma vez que, quando a matéria se mantém na pauta institucional e na agenda de trabalho dos gestores máximos da organização, aumentam-se as possibilidades de incorporação da técnica às rotinas de trabalho dos atores envolvidos no sistema, tornando-a uma prática cotidiana e natural nas atividades operacionais. O patrocínio da alta gestão favorece, ainda, a disseminação da gestão de riscos para os setores internos da organização, maximizando a aceitação da ferramenta entre os servidores públicos. Dessa forma, cria-se um ambiente mais favorável para a formação de uma cultura organizacional voltada para a gestão de riscos.

A ausência do patrocínio do alto escalão, quando caracterizada pela não inserção da gestão de riscos nos debates realizados entre os gestores maiores da entidade, pode ocasionar o “esquecimento” da aplicação da ferramenta pelos servidores de primeira e de segunda linha. Nesse contexto, S12 argumenta que outras atividades e processos podem vir a se tornar prioritários aos olhos dos servidores da organização:

“Se a alta administração não estiver acompanhando o processo, ciente do que está sendo feito, em algum momento, [...] a gente acaba dando prioridade a outros processos. Então, se a alta administração não estiver ciente e patrocinando aquele processo, dificilmente ele vai ter continuidade dentro de qualquer organização.”

Cabe à alta administração, portanto, manter a gestão de riscos na pauta institucional, estimulando revisões e atualizações, e disseminando a metodologia para os demais setores que compõem a organização. Sem essa postura, a gestão de riscos, após a implantação, tende a ser algo provisório e passageiro, perdendo espaço para outras prioridades. Dessa forma, a alta gestão, segundo S01, tem a capacidade de ditar um ritmo importante para a continuidade do processo:

“Se a alta gestão entender essa relevância e ela considerar importante a implementação e ver os resultados do gerenciamento de riscos, ela vai chamando esse assunto, que em um segundo momento, após a implantação, ia sair do radar. Ela chama de volta o tema e coloca todo mundo para trabalhar e pensar aquilo ali novamente, fazer uma revisão do gerenciamento de risco, implantar novas ações em outras unidades. [...] A alta gestão é que faz pensar ali e trazer de volta à pauta esse assunto que é relevante. [...] Se a alta gestão não chama o tema de novo, ele tende a cair no esquecimento e vai pra dentro da gaveta.”

Segundo o relato de S02, quando os gestores da instituição endossam a gestão de riscos como processo permanente, transmitindo sua importância para a melhoria dos processos e para a tomada de decisão, os servidores públicos tendem a observar seus benefícios e a aceitá-la como ferramenta a ser aplicada em suas rotinas.

“Então, a partir do momento que você vai trazendo uma novidade como essa para o teu dia a dia, com o intuito de dar mais segurança na tomada de decisão, com o intuito de melhorar os seus processos internos, e com o patrocínio da alta administração, isso tende a ser melhor absorvido e melhor aceito pelos colegas.”

Frisa-se que o engajamento do alto escalão perante a gestão de riscos contribui sobremaneira para a disseminação da prática pelas áreas internas da organização. De acordo com T04, os gestores máximos têm a capacidade de fomentar e expandir o conhecimento relativo à técnica, majorando o escopo de aplicação em relação àquela da implantação inicial, integrando a gestão de riscos a diversos setores,

e proporcionando, aos poucos, a formação de uma cultura organizacional direcionada ao gerenciamento de riscos.

“Então, nesse aspecto, a alta administração continua com essa parte de prover tudo que for necessário, inclusive, muitas vezes vai demandar capacitações dentro da unidade, vai demandar uma mudança até de cultura com relação a expandir o conhecimento dentro da unidade com relação a esse tema... a expansão, como eu falei, de escopo para outras áreas, e tudo isso uma área específica, somente a segunda linha, não vai conseguir prover. Então ela precisa subir até a alta administração para que ela realmente funcione como um polo que fomenta e que irradie todo esse conhecimento, toda essa determinação, esse processo que foi definido, que de fato ele ajuda a unidade a evoluir, atingir os seus objetivos, e aí que realmente ele atinja todas as áreas, todos os setores, processos, como é o objetivo final da gestão de riscos [...] E sem ela, dificilmente sai a gestão de riscos do escopo inicial para um escopo maior. Ela pode realmente se manter lá, agora com o apoio da administração ela consegue expandir, o ciclo começa a rodar de fato.”

Ante todo o exposto, o apoio da alta administração se revela importante para a durabilidade da gestão de riscos, na medida em que se mantém na agenda institucional e integrada às rotinas da organização. Quando priorizada pelos gestores, a prática tende a ganhar maior aceitação entre os servidores e a se disseminar pelas diversas áreas internas, o que favorece o estabelecimento de uma cultura voltada à gestão de riscos.

4.5 DISCUSSÃO GERAL DOS RESULTADOS

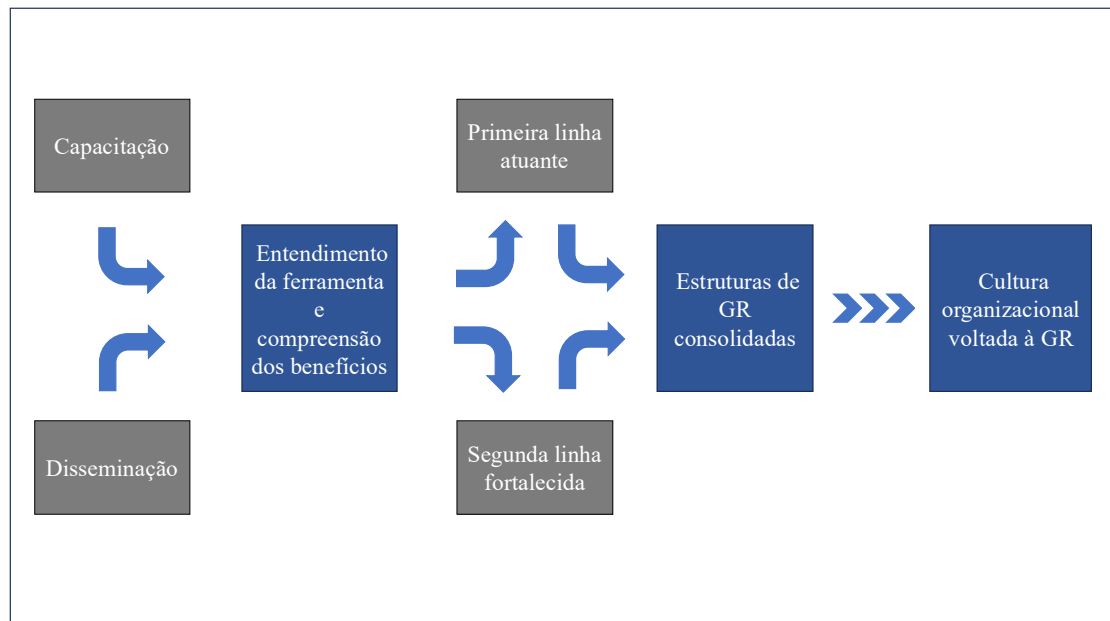
O engajamento da alta administração em prol da prática permanente da gestão de riscos, após a sua implantação inicial na organização, parte de uma premissa basilar de “apropriação” do processo – entender claramente o que é e quais os propósitos da gestão de riscos, participar ativamente do processo e cobrar a atuação dos atores de segunda e de primeira linha quanto à avaliação dos riscos, à implantação dos controles e ao fornecimento de informações relevantes para a tomada de decisão. Esta apropriação também envolve ações voltadas à disseminação da ferramenta para as demais áreas da instituição e à capacitação dos servidores, o que pode vir a culminar, no decorrer do tempo, na formação de uma cultura organizacional voltada para a gestão de riscos.

Ao promoverem a capilaridade da gestão de riscos pela organização, os gestores necessariamente precisam viabilizar o treinamento dos servidores para a adequada aplicação da metodologia. É natural, a partir da aquisição de conhecimento sobre a matéria e da experiência prática com o gerenciamento de riscos, que estes atores, em especial os alocados em âmbito de primeira linha, tenham uma visualização mais clara da razão de existir, da importância e dos benefícios promovidos pela aplicação da ferramenta, tanto em nível institucional – para a melhor tomada de decisão e a maximização da consecução dos objetivos da organização –, como em nível operacional – de proteção a eles mesmos, no exercício das suas atividades de rotina. Dessa forma, vislumbra-se o rompimento de barreiras de resistência e de ceticismo em relação à gestão de riscos.

A disseminação e a capacitação contínua em gestão de riscos também se refletem positivamente nos servidores de segunda linha. Além de proporcionar o fortalecimento desses atores de nível tático, pelo aprimoramento do seu conhecimento técnico e pela maior abrangência de sua atuação dentro da organização, constrói-se uma percepção mais clara por parte dos demais envolvidos – altos gestores, governança e servidores de primeira linha – da relevância e da necessidade desses personagens para o bom funcionamento do sistema, especialmente no que concerne à coordenação dos relacionamentos e do encaminhamento de informações, ao apoio técnico à primeira linha e ao monitoramento das atividades relacionadas ao gerenciamento de riscos. Portanto, investimentos direcionados à segunda linha proporcionam a sua adequada estruturação, fortalecem a percepção da sua relevância no sistema e a geram a sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Servidores de primeira linha capacitados e atuantes, aliados a uma segunda linha bem estruturada e fortalecida, com o entendimento claro dos propósitos e dos benefícios da ferramenta para proteção, tomada de decisão e consecução dos objetivos delineados, geram campo fértil para a formação, no longo prazo, de uma cultura institucional voltada para riscos. A partir de então, uma relação que inevitavelmente se inicia como *top-down*, pode vir a acontecer também no sentido *bottom-up*.

Figura 6 – Formação de uma cultura voltada à gestão de riscos



Fonte: Elaboração própria (2025).

Uma organização pública aculturada em gestão de riscos maximiza as suas possibilidades de aplicação permanente da metodologia, com os propósitos reais de sua existência – o de ser uma ferramenta de gestão, em apoio às boas práticas de governança corporativa. Nesse cenário, certamente se verificará um ganho de eficácia na implementação dos controles internos e na preparação institucional perante as incertezas que possam interferir no alcance dos objetivos delineados. Em outras palavras, a gestão de riscos, na prática, é exercida sob uma perspectiva que vai muito além da conformidade normativa, majorando as possibilidades de durabilidade ao longo do tempo.

Neste ponto, cabem algumas reflexões importantes.

A primeira delas se vincula ao fato de que, ao passo que a formação de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos se configura como um dos principais alicerces para a durabilidade do processo – e de uma forma cada vez menos dependente do apoio da alta administração –, a própria gestão de riscos se propõe a ser, como uma das razões primordiais de sua existência, uma potencial ferramenta para a tomada de decisão. E as decisões estratégicas, as mais impactantes para a organização, estão a cargo da alta administração.

No contexto de uma organização aculturada em gestão de riscos, em que se observa uma estrutura adequada, em que se verifica a atuação aplicada da segunda e da primeira linha, porém onde não se constata o patrocínio do alto escalão, é possível que se observe alguma fragilidade no processo. Conforme anteriormente exposto, a principal ação de apoio da alta administração à durabilidade da gestão de riscos é a sua apropriação do processo. Logo, em um cenário em que não se observa a participação ativa dos gestores máximos no processo, o alcance das informações produzidas não atingirá o nível estratégico da organização. Esta foi uma questão abordada por S04.

“Você pode continuar com esse processo de trabalho a nível operacional, mas eu acho que ainda perde essa questão do tático, essa questão da percepção de resultado. Então, assim, se você tem toda a estrutura trabalhando com a gestão de risco, mas você não leva essa informação para a alta direção, a tomada de decisão fica prejudicada. Então, ela tem que apoiar, tem que patrocinar, ela tem que entender e tem que comprar também esse trabalho. Não adianta só ter a nível operacional.”

A continuidade do processo de gestão de risco limitada a patamares operacionais e intermediários, sem alcance em nível estratégico, pode vir a acarretar uma restrição prática da aplicação da ferramenta para identificação e tratamento somente de riscos pontuais, relacionados às atividades de rotina da primeira linha, proporcionando a implementação de controles apenas em âmbito setorial. Em outras palavras, a gestão de riscos, ao não se apresentar como pauta institucional, ao não ser demandada nas rotinas da alta direção e da governança, perde a sua capacidade de se tornar um diferencial estratégico para a organização, no sentido de não ser aplicada como ferramenta voltada ao alcance dos objetivos macro da entidade. Esta é uma perspectiva corroborada por S03, S04 e T03, quando indagados a respeito da durabilidade da gestão de riscos em um contexto de ausência do patrocínio do alto escalão:

“[...] no nível operacional, riscos operacionais podem ser identificados, trabalhados ali naquele determinado nível. Mas só que se nós, em termos de organização, tivéssemos o patrocínio da alta gestão, isso tudo poderia ser melhorado de uma forma exponencial, inclusive para atingimento dos objetivos estratégicos.”

“A nível operacional a gente fez gestão de riscos dos processos de trabalho, continuamos trabalhando, então mesmo sem o apoio, a gente consegue continuar, só que a nível estratégico fica impossível. Não tem muito como fazer, se não tem uma

alta direção direcionando, avaliando, monitorando, dando realmente o apoio, não acontece, as decisões a nível estratégico não vão acontecer baseadas na gestão de risco, nos controles que você está implantando.”

“A gestão de risco, ela não atinge um patamar ideal de sucesso ou de êxito, porque ela ainda está voltada mais na área tática. Ela não chegou ainda para discussão do comitê interno de governança, uma discussão rica, para poder ser utilizada como tomada de decisão. Ela fica muito, assim, permeando questões de controle, de implantação de novos controles para mitigar riscos, tanto operacionais como riscos intermediários, mas eles nunca vão alcançar a dimensão que a gente deseja.”

A “dimensão desejada” pela terceira linha, no que tange à aplicação da gestão de riscos em órgãos e entidades de GDF, refere-se justamente à utilização plena da ferramenta. Em outras palavras, do ponto de vista dos auditores da CGDF, a metodologia deve alcançar um patamar que gere insumos não apenas para a implantação de controles operacionais, como precipuamente para a tomada de decisão dos altos gestores, tornando-se, dessa forma, de fato uma ferramenta de governança. Foi nesse sentido que se pronunciaram T01 e T02:

“A gestão de riscos, ela tem, digamos assim, um propósito, ela é uma ferramenta de governança, então ela tem como um cliente, até principal, a alta gestão, para ajudar na tomada de decisão. Então, se não tem o apoio daquele que é o principal cliente para a gestão de risco, no longo prazo a tendência é de que a ferramenta perca o seu propósito essencial, o principal daquilo para que ela serve. Então, essa questão da ausência do apoio da alta administração, acho que traz prejuízo a uma continuidade em longo prazo, se isso se perpetuar em um longo período, por causa e em virtude disso.”

“Apesar da gente, pela nossa experiência, ter tido continuidade da gestão de riscos sem esse apoio explícito e mais intenso, a gente consegue enxergar isso, como falei anteriormente, muito pela questão subjetiva das pessoas interessadas, mas para aquilo que a gestão de risco se propõe no nosso modelo, que seria ser uma ferramenta de tomada de decisão que chegasse à alta gestão, ela se perde. Então, sem esse apoio, a gente não consegue fechar o ciclo completo, que seja realmente a gestão de risco do ponto de vista de governança.”

Uma conclusão a que se chega, ante o exposto, é que apoiar a alta gestão na tomada de decisão se configura com um dos propósitos fundamentais da gestão de riscos, como ferramenta de governança. Nesse sentido, e justamente para o cumprimento desse propósito, torna-se essencial que a alta administração se aproprie da gestão de

riscos, isto é, que permaneça participando ativamente do processo. Sem isso, esta função essencial da gestão de riscos – a de prover insumos à tomada de decisão – pode vir a se perder, mesmo em organizações que apresentam uma cultura de gestão de riscos mais solidificada, onde o processo apresenta durabilidade em âmbito operacional.

A segunda reflexão está relacionada ao apoio da alta administração como condição *sine qua non* para a manutenção da gestão de riscos em uma organização pública. Apesar do que defendem os principais modelos e normas voltadas à matéria, bem como a maior parte da literatura especializada, retorna-se ao posicionamento de Miranda (2017) e de Braga (2017), pesquisadores que se manifestam a favor da possibilidade de ser promover a continuidade da gestão de riscos em uma abordagem *bottom-up*. A esse respeito, é imperioso reproduzir os dizeres de T04 e T05, quando questionados a respeito da relevância do apoio da alta administração para a durabilidade da gestão de riscos em uma organização pública:

“Na Administração Pública em si, você não pode depender também que a alta administração seja o resultado de tudo. São vários outros fatores para poder justificar e para poder desenvolver esse processo da melhor forma possível dentro da organização.”

“Eu entendo que, por óbvio, a atuação da alta administração, a cobrança da alta administração, a participação dela na avaliação dos riscos, ela buscar receber essa informação e acompanhar como estão os riscos e os controles relacionados àqueles riscos é muito importante. Mas eu acho que a gente tem que começar a pensar que a gente não tem que depender de heróis. Então, se a gente tem uma alta administração interessada em gestão de riscos, aquilo funciona. Mudou a alta administração, agora já não vai mais. Então, eu ressalto a importância da atuação de gestores intermediários. [...] Caso não haja interesse do comitê de governança em tocar e perceber os riscos da instituição, acompanhar e utilizar essas informações para tomada de decisão, os gestores intermediários – aí vamos considerar que sejam os coordenadores de cada área – eles podem e devem sim tocar a gestão de riscos em suas áreas e comunicar isso a esses gestores da alta administração. Dessa forma, eles têm uma atuação proativa e ajudam a promover a gestão de riscos na organização e torná-la permanente.”

Os relatos supra coadunam não apenas com o entendimento de Miranda (2017) de que é possível lograr algum sucesso em relação à

aplicação da gestão de riscos sem o apoio da alta administração, mas especialmente com o de Braga (2017), que traz em seu discurso uma crítica à perspectiva que invariavelmente vincula o êxito da gestão de riscos ao engajamento da alta direção, ou fracasso da aplicação da ferramenta à ausência de comprometimento dos dirigentes máximos da organização.

Por fim, a terceira e última reflexão está ligada à possibilidade do enfraquecimento da gestão de riscos em organizações públicas em virtude da rotatividade dos próprios agentes que integram a alta administração. Em primeiro lugar, conforme definido pelo Decreto nº 39.736/2019, a alta gestão é formada por ocupantes de cargos de natureza política, cargos estes que apresentam certo nível de instabilidade. Em segundo lugar, a dinâmica do setor público reflete uma sistemática de alocação de pessoal no alto escalão das instituições de tal maneira que, em regra, sua permanência se condiciona à permanência dos governantes que conduzem a máquina estatal. Em outras palavras, é comum a troca de todo o Secretariado no momento de alternância de gestão governamental. Logo, vislumbra-se a manutenção da composição da alta administração de um órgão ou entidade em um curto horizonte de tempo, de no máximo 8 anos, o que de certa forma fragiliza a condução de políticas internas de médio e longo prazo, como a própria consolidação do processo de gestão de riscos e a formação de uma cultura organizacional voltada à matéria.

Esta é uma realidade que tem sido testemunhada no setor público distrital, conforme se observa nos relatos de T03, S06 e S08:

“O que eu tenho visto, nos casos que eu tenho acompanhado, é que quando há uma troca do gestor, muitas vezes há uma diminuição considerável do processo de gestão de risco no órgão. E muitas vezes, até aquelas pessoas que estavam capitaneando a segunda linha, e mesmo a primeira linha, eles entram num processo de... não é falta de motivação, mas de desinteresse, uma vez que a informação existe, ela está lá para ser trabalhada, mas como não há um envolvimento da alta gestão na discussão da gestão de risco e das situações que permeiam esse tema, eles acabam priorizando outras atividades do dia a dia, em detrimento de trabalhar, de aprimorar, de melhorar as questões ligadas à gestão de risco.”
 “O que eu tenho visto e que já aconteceu historicamente aqui na Secretaria é que já houve mais de uma tentativa de manutenção da gestão de riscos aqui, mas nas duas tentativas, houve justamente uma mudança de mandato, foi feita a implantação no ano eleitoral, logo após houve uma mudança

de mandato, uma mudança também brusca de gestão, e aí foi completamente ou quase completamente esquecida a gestão de riscos e o trabalho que havia sido feito desde a implantação inicial.”

“Eu vou trazer o relato da minha experiência profissional, o relato da experiência do DF, que as alternâncias de gestão são muito constantes e muito comuns. Então, por exemplo, [...] no meu cargo de origem, a gente tinha experiências lá de Subsecretários que no ciclo de um ano foram alterados oito vezes. Então, a equipe que está ali totalmente movida e muitas pautas super importantes ficam esquecidas, acabam abandonadas porque... os alinhamentos, novas construções, até se formarem ali as ideias, ficam prejudicadas. E aí, a pergunta da participação da alta gestão nesse apoio, até a instabilidade dessas mudanças, até o sujeito tomar pé da situação do cargo que ele tá ocupando, das missões institucionais que ele tem, levam bastante tempo. E, nesses momentos, muitas das agendas caem. Então a gente verifica que existe uma dependência, dependendo da posição desse titular, do gestor, do Subsecretário da alta gestão, a agenda ganha um protagonismo ou uma irrelevância.”

Ante todo o exposto, é possível inferir que a rotatividade de agentes políticos que ocupam cargos do alto escalão é uma fonte de riscos para a própria gestão de riscos no setor público. Para dirimir as chances de descontinuidade do processo em razão da ausência de apoio da alta administração, alguns estudiosos e servidores especialistas no tema propõem que as entidades públicas não dependam desse patrocínio, mediante uma aplicação *bottom-up* da ferramenta, expressa pela atuação ativa e constante dos servidores de segunda e primeira linha. Nada obstante, é imperioso se atentar para o fato de que, mesmo em organizações já aculturadas em gestão de riscos, que apresentam potencial de aplicação duradoura da metodologia, o apoio da alta direção, traduzido essencialmente pela sua participação ativa no processo, mostra-se relevante não apenas em virtude do seu potencial de propiciar capacitação, disseminação, fortalecimento das estruturas, dentre outros aspectos, mas fundamentalmente para a gestão de riscos em si, considerando aquilo que ela se propõe quando utilizada em sua plenitude, que é ser uma ferramenta de governança, voltada para a tomada de decisão.



5

5

CONCLUSÕES

De acordo com os servidores públicos de segunda e de terceira linha que participaram desta pesquisa, o apoio da alta administração é fator relevante para a durabilidade da gestão de riscos em uma organização pública. Este apoio exerce influência não apenas na longevidade do processo, mas também na abrangência de utilização da metodologia, considerando o seu alcance como ferramenta de governança, principalmente no que concerne à produção de informações para a tomada de decisão.

Numa escala de 0 (zero) a 10 (dez), a importância do apoio da alta gestão para a durabilidade da gestão de riscos em um ente público foi aferida em uma média de 9,17 e uma mediana de 10, haja vista a nota máxima atribuída em 12 das 17 entrevistas.

Na percepção dos participantes, a “apropriação” da gestão de riscos pelos gestores máximos da instituição – expressa pela compreensão da utilização e dos propósitos da metodologia e pela participação ativa no processo, cobrando a atuação dos atores de segunda e de primeira linha e usufruindo das informações advindas do sistema para a tomada de decisão – caracteriza-se como a sua principal forma de apoiar a manutenção do sistema e a continuidade do processo. O estímulo à capacitação de servidores, a estruturação e o fortalecimento do setor de segunda linha, e a manutenção do relacionamento técnico com a CGDF também traduzem o patrocínio do alto escalão ao gerenciamento de riscos. Estes achados demonstram o cumprimento do objetivo específico 1 desta pesquisa.

Mesmo em casos em que a alta direção não se mostra comprometida com a gestão de riscos, é possível que o processo se mantenha durável, desde que os servidores da entidade estejam engajados na aplicação da ferramenta – o que se observa quando há conhecimento técnico e entendimento dos benefícios advindos da utilização da metodologia – e que a segunda linha esteja bem estruturada, com perspectivas de sustentabilidade ao longo do tempo. Ou seja, há mais chances de se verificar a continuidade do processo quando a organização apresenta elevada maturidade institucional, com uma cultura voltada à gestão de riscos já bem estabelecida.

Exigências normativas e pressões de órgãos de controle também se configuram como elementos que podem impulsionar o gerenciamento contínuo de riscos, em que pese o desvio do foco gerencial da ferramenta, quando estes são os únicos ou os principais fatores de manutenção do processo.

De maneira oposta, a relutância da parte de servidores públicos perante à utilização da ferramenta – oriunda do déficit de conhecimento técnico, do ceticismo ou mesmo do desinteresse pela metodologia –, somada a limitações de atuação da instância de segunda linha, podem vir a gerar a descontinuidade do processo, mesmo quando os dirigentes máximos apoiam a aplicação da gestão de riscos na organização. A alta rotatividade dos servidores observada em algumas organizações, em conjunto com a sobrecarga de outras demandas, com a percepção equivocada de que a aplicação da metodologia acarreta mais volume de trabalho e com a ausência de uma cultura institucional voltada ao gerenciamento de riscos também são elementos que fragilizam a perenidade do processo.

A apuração destes fatores – de continuidade e de descontinuidade da gestão de riscos, independentemente da ausência ou da presença do patrocínio da alta direção – refletem a consecução do objetivo específico 2 do estudo.

Em todo caso, os servidores públicos distritais enxergam o envolvimento da alta administração como fator importante para a durabilidade da gestão de riscos, haja vista que a matéria se mantém na pauta institucional e na rotina dos principais gestores da organização. Dessa forma, aumentam as chances de incorporação da ferramenta às atividades operacionais dos servidores, tornando-se elemento consistente nas operações da unidade. O patrocínio do alto escalão também contribui sobremaneira para a expansão da gestão de riscos pelas diversas áreas da entidade, promovendo maior aceitação pelos servidores. Esse cenário, no longo prazo, favorece a formação de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos.

Ademais, o apoio da alta administração promove o alcance da utilização da ferramenta em nível estratégico, na medida em que os gestores máximos se apropriam das informações produzidas para a tomada de decisão. Dessa forma, a participação ativa do alto escalão no processo representa a utilização da gestão de riscos como, de fato, ferramenta de governança. O gerenciamento de riscos em uma

organização pública, mesmo que se mantenha permanente em um contexto de ausência do apoio da gestão, se mostra fragilizado em razão da sua aplicação limitada a níveis operacionais e intermediários. A ferramenta passa, portanto, a se restringir à implantação de controles locais, deixando de ser utilizada em umas das suas funções essenciais, que é a tomada de decisão voltada ao alcance dos objetivos estratégicos da organização.

Estas constatações, aliadas às notas média e mediana aferidas quanto à relevância do apoio da alta gestão para a durabilidade da gestão de riscos em um ente público, revelam o atendimento do objetivo específico 3 da pesquisa.

Importa destacar, ainda, a preocupação de parte dos servidores públicos em relação à perspectiva de que o apoio da alta administração é condição indispensável para a durabilidade da gestão de riscos em uma organização pública, deixando a aplicação da ferramenta à *mercê* dos gestores que integram o alto escalão. Ademais, verificou-se uma fonte de risco à própria gestão de risco, oriunda desta relação entre a perenidade do processo e o patrocínio da alta direção: a rotatividade dos próprios agentes políticos das instituições, o que pode gerar limitações à aplicação de políticas internas de médio e longo prazo, como a condução de ações promotoras do estabelecimento da cultura institucional orientada à gestão de riscos.

De modo geral, este estudo demonstrou que, por ser um ator essencial no sistema e um dos principais clientes da gestão de riscos, a participação da alta administração é de fato fundamental para a durabilidade do processo, inclusive no que diz respeito à aplicação da ferramenta em sua plenitude. Nesse sentido, outra conclusão a que se chega é que o estabelecimento de uma cultura institucional voltada à gestão de riscos pode não se mostrar suficiente para a sua longevidade em uma organização pública; ou seja, o processo de acultramento também deve ocorrer em âmbito político. Logo, é importante que se estabeleçam mecanismos de promoção da cultura orientada à gestão de riscos entre os próprios agentes políticos, que são, em regra, os atores que integram o alto escalão das entidades do setor público. Mesmo diante da relação naturalmente conflituosa entre as estruturas técnicas e políticas que moldam a Administração Pública, pode-se pensar, como requisito relevante e talvez essencial para a prática duradoura da gestão de riscos no setor público, a internalização no meio político da importância, dos benefícios e da necessidade da

aplicação da ferramenta para a consecução de políticas públicas e o alcance dos objetivos estratégicos delineados.



6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção apresenta as considerações finais do estudo e está organizada em três partes. A primeira aborda as principais contribuições acadêmicas e gerenciais da pesquisa, ou seja, destaca a sua relevância para o aprimoramento do conhecimento científico e para aplicações práticas no âmbito do setor público. Em seguida, são apresentadas limitações identificadas ao longo do trabalho, com o intuito de posicionar o leitor a respeito de restrições advindas principalmente da metodologia adotada. Por fim, propõe-se uma agenda de pesquisas futuras, com vistas ao aprofundamento do conhecimento sobre a gestão de riscos, em temas correlacionados ao desta investigação.

6.1 CONTRIBUIÇÕES ACADÊMICAS E GERENCIAIS

Esta pesquisa buscou contribuir para o avanço do conhecimento científico sobre a gestão de riscos no setor público, uma vez que abordou um aspecto ainda pouco explorado na literatura especializada. Conforme já mencionado, observou-se que ainda existe uma carência de estudos aplicados a temas específicos e vinculados à prática do gerenciamento de riscos no ambiente do funcionalismo público. Desse modo, espera-se que a investigação empírica realizada sobre a influência – e a consequente relevância – do respaldo da alta administração perante a gestão de riscos, com o foco específico nos seus efeitos sobre a durabilidade do processo em uma organização pública, carregue consigo não apenas uma contribuição teórica, mas também um incentivo aos debates sobre a matéria em âmbito acadêmico.

Este estudo também oferece insumos gerenciais importantes para o desenvolvimento da gestão de riscos em organizações governamentais, haja vista que seus achados e conclusões têm o condão de prover esclarecimentos aos ocupantes de cargos em alto escalão a respeito da importância da sua participação ativa no processo, tanto para promover a durabilidade do gerenciamento de riscos, como também para propiciar a utilização plena desta relevante ferramenta de governança.

Além disso, ao destacar ações importantes a cargo da alta direção para a sustentabilidade da gestão de riscos, assim como outros fatores – para além da alta administração – que contribuem para a continuidade ou descontinuidade do processo, esta pesquisa fornece às demais partes interessadas, em especial aos servidores públicos de segunda e de primeira linha e aos órgãos de controle, informações importantes para a formulação de estratégias voltadas para a aplicação da gestão de riscos como processo permanente.

6.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Toda escolha metodológica traz consigo vantagens e limitações (Ferreira, 2024). Algumas limitações foram observadas ao longo desta pesquisa, presumindo-se que tenham ocorrido principalmente em razão do método escolhido, em associação à sensibilidade do tema.

Na fase de coleta de dados, houve dificuldade de acesso a alguns servidores públicos que integram o universo da pesquisa. Mesmo diante de uma abordagem cuidadosa na apresentação do tema e no pedido de concessão de entrevista, alguns potenciais participantes não deram retorno à solicitação. É possível que a indisponibilidade para participar do estudo tenha se originado de um temor da violação do anonimato – uma das limitações específicas a entrevistas apontadas por Gil (2021).

Neste aspecto, é imperioso salientar que foram dadas garantias de sigilo da identidade do(a) servidor(a) participante da pesquisa, bem como do órgão ou entidade a que ele(a) se vincula. O caráter confidencial do estudo foi expresso não apenas nas comunicações telefônicas e pessoais, como também na carta-convite (Apêndice A) e no *Termo de consentimento para entrevista gravada com fins de pesquisa acadêmica* (Apêndice D), disponibilizados previamente às entrevistas. De todo modo, manifestam-se a compreensão e o respeito dos pesquisadores à negativa de alguns convidados a participar deste estudo.

Outra hipótese que se ventila quanto à indisponibilidade de potenciais participantes se refere ao tema da pesquisa. É razoável compreender que alguns servidores se sintam desconfortáveis em expressar suas percepções a respeito da postura da alta administração perante qualquer assunto, especialmente quando envolvem críticas. Nesse sentido, houve um cuidado especial na redação das perguntas

que compuseram o roteiro de entrevista (Apêndice F). Além disso, esclareceu-se enfaticamente a cada servidor(a) convidado(a) que o estudo se propunha a capturar uma percepção baseada não apenas na experiência oriunda do órgão ou entidade a que ele(a) se encontra vinculado(a), mas também naquela adquirida em toda a sua história profissional com a gestão de riscos no âmbito do Governo do Distrito Federal. Considera-se oportuno, inclusive, replicar um dos tópicos constantes do documento intitulado *Informações preliminares à realização da entrevista semiestruturada* (Apêndice E), disponibilizado a todos os participantes:

v) Suas percepções não precisam se restringir à alta gestão do seu atual órgão ou entidade. Sinta-se à vontade para responder às perguntas desta entrevista com base em suas concepções sobre o tema, pautadas em toda a experiência profissional que adquiriu até o momento atuando como servidor(a) público(a) distrital.

Por fim, a utilização de entrevista como técnica de coleta de dados por si só exige considerável dispêndio de tempo, conforme ensina Gil (2019). Especificamente em relação a este trabalho, as restrições de tempo características de um programa de Mestrado se refletiram como um elemento limitador a uma amostra maior de participantes, muito embora as dezessete entrevistas realizadas tenham sido consideradas suficientes ao alcance dos objetivos delineados, em razão do atingimento dos critérios de exaustividade e de saturação das informações coletadas.

6.3 AGENDA DE PESQUISAS

Os achados e as conclusões advindas deste estudo podem ensejar pesquisas futuras, com vistas ao aprofundamento do conhecimento sobre a gestão de riscos no setor público, em temas específicos e correlacionados ao desta investigação. Nesse sentido, apresentam-se duas propostas.

A primeira delas é voltada à captura da percepção dos próprios agentes políticos que integram a alta administração de organizações públicas sobre a relevância da gestão de riscos e da sua participação em prol da manutenção do sistema e da durabilidade dos processos de riscos. Mesmo se apresentando como uma proposta desafiadora, em razão da dificuldade de acesso a muitos desses atores, entende-se que pesquisas nesta direção possam trazer insumos valiosos sobre quais

incentivos – para além da conformidade legal – devem ser direcionados a estes agentes públicos, rumo ao acultramento da classe política que dirige órgãos e entidades do Governo quanto à utilização da gestão de riscos como ferramenta de governança.

A segunda proposição se enquadra no contexto das exigências relativas à gestão de riscos por parte dos órgãos de controle. Recomenda-se estudo que vise a analisar o impacto no comportamento da alta administração perante a gestão de riscos oriundo de recente decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal sobre a matéria: decisão nº 3565/2024, que autorizou a realização de fiscalização “[...] com o objetivo de conhecer o estágio de implementação da gestão de riscos no Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal, para fins de subsidiar a elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2024” (Distrito Federal, 2024, p. 44). A razão pela qual se sugere a pesquisa recai sobre o entendimento de que este posicionamento da Corte de Contas distrital carrega alto potencial de alavancar a relevância da gestão de riscos aos olhos da alta administração de órgãos e entidades do GDF, haja vista que a não aplicação da ferramenta pode vir a acarretar ressalvas ao processo de prestação de contas de chefe do Poder Executivo.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABADIA, Lília Rolim; DE MENESES SOUSA, Carlos Ângelo. **Como fazer análise de conteúdo?** Relato de experiência de uma oficina de metodologia da pesquisa. ETD: Educação Temática Digital, n. 25, p. 14, 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000:2018**: gestão de riscos: diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ÁVILA, Marta Dulcéia Gurgel. **Gestão de Riscos no Setor Público**. Revista Controle – Doutrina e Artigos, Fortaleza: TCE-CE, v. 12, n. 2, p. 179-198, dez. 2014. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/110>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. ISBN 978-85-62938-04-7

BRASIL. Ministério da Saúde. **Três Linhas do The IIA**. gov.br, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/denasus/sna/funcao-da-auditoria-interna-governamental/tres-linhas-do-the-iiia?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 28 abr. 2025.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 1 mar. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>. Acesso em: 1 mar. 2024.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **Risco Bottom Up**: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. Rev. Da CGU – Brasília v. 9, n. 15, p. 682-699, jul./dez. 2017. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/103. Acesso em: 10 set. 2024

CALÔBA, Guilherme. **Gerenciamento de risco em projetos**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. 288 p. ISBN: 978-65-5520-056-0.

CAMPBELL, Karen A. Can effective risk management signal virtue-based leadership?. **Journal of Business Ethics**, v. 129, p. 115-130, 2015. <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2129-4>

COELHO, Alderleia Marinho Milhomens. **Gestão do conhecimento na administração pública**: um estudo do papel da alta administração. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público) – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2014.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de Riscos Corporativos**: Integrado com Estratégia e Performance. Tradução: PwC Brasil. São Paulo: Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2017. Título original: Enterprise Risk Management: Integrated Framework.

DA FONTE, Eduardo Côrtes. Gerenciamento de Riscos: uma comparação entre o Guia PMBOK 6ª edição e a ISO 31000:2018. **Boletim do Gerenciamento**, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 22-32, fev. 2019. ISSN 2595-6531. Disponível em: <https://nppg.org.br/revistas/boletimdogerenciamento/article/view/63>. Acesso em: 12 abr. 2024.

DA ROCHA PEREIRA, Juliana; MUSSALAM, Juliana; VIANA, Kater Sâmela Faria; DOS SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Os desafios do controle interno no novo marco regulatório das contratações públicas. **Revista do TCU**, v. 154, p. 78-102, 2024.

DA SILVA, Alexsandro. DUTRA, Ademar. **Gestão de riscos no setor público**: revisão da literatura internacional. Revista Brasileira de Administração Científica, v.12, n.3, p.158-172, 2021. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.003.0013>. Acesso em: 13 ago. 2024.

DE ALMEIDA JUNIOR, Elias Ventura; LEÃO, Paulo Roberto Corrêa; PAPALEO, Adriana Souza; KONDO, Edson Kenji. **Análise de fatores críticos e sucesso em projetos na administração pública**. Revista Gestão & Saúde, v. 4, n. 3, p. 3290-3312, 2014.

DE JESUS SOARES, Simaria. Pesquisa científica: uma abordagem sobre o método qualitativo. **Revista Ciranda**, v. 3, n. 1, p. 1-13, 2019.

DE SOUZA, Frederico Pinto; DA ROCHA LOUZADA, Fabiano. O modelo de três linhas de defesa para uma gestão eficaz de riscos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo. **Revista da CGU**, v. 9, n. 15, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.63. ISBN 9788530995935. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 12 mai. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Controladoria-Geral do Distrito Federal. **Guia Gestão de Riscos nas Contratações**. Brasília: 2023. Disponível em:
https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Guia-Gestao_de_Riscos_nas_Contratacoes.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

_____. Decreto nº 33.523, de 08 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a identificação dos cargos de que tratam o § 1º do art. 1º da Lei nº 4.584, de 08 de julho de 2011, e o Decreto Legislativo nº 1.854, de 24 de dezembro de 2010, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**: seção 1, Brasília, DF, ano 43, nº 30, p. 2, 09 fevereiro 2012. Disponível em: https://dodf.df.gov.br/dodf/jornal/visualizar-pdf?pasta=2012|02_Fevereiro|DODF%20030%2009-02-2012|&arquivo=DODF%20030%2009-02-2012%20SECAO1.pdf. Acesso em: 4 mai. 2025.

_____. Decreto nº 37.302, de 29 de abril de 2016. Estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**: seção 1, Brasília, DF, ano 45, nº 94, p. 9, 18 maio 2016. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/f55f1669-a6c9-3e94-9677-6cc5565338e5/DODF%20094%2018-05-2016%20SECAO1.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2024.

_____. Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**: seção 1, Brasília, DF, ano 48, nº 60, p. 3-4, 29 mar. 2019. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html. Acesso em: 30 set. 2024.

_____. Decreto nº 42.830, de 17 de dezembro de 2021. Aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**: seção 1, Brasília, DF, ano 50, nº 102-A, p. 2-16, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/d9a0937f-466e-3c44-bfee-117d4b9f161d/DODF%20102%2017-12-2021%20EDICAO%20EXTRA%20A.pdf>. Acesso em: 30 set. 2024.

_____. Decreto nº 44.330, de 16 de março de 2023. Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**: ano 52, edição extra nº 27-A, p. 1-22, 16 mar. 2023. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/878b445155514f05a3fb411e1c2da0c0/exec_dec_44330_2023.html. Acesso em: 2 mai. 2025.

_____. Portaria nº 163, de 06 de julho de 2023. Disciplina os conceitos, os procedimentos aplicáveis e os tipos de ações de controle realizadas pela Subcontroladoria de Controle Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**: ano 52, nº 140, p. 28-33, 26 jul. 2023. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ca1c1b118ca14b4388feee77cee8efd5/Portaria_163_06_07_2023.html. Acesso em: 14 mai. 2025.

DOS SANTOS, Thiago de Jesus. **Gestão de riscos e a norma ISO 31000**: uma abordagem literária. *Management Journal*, v.3, n.1, p.1-14, 2021. Disponível em: <http://doi.org/10.6008/CBPC2674-6417.2021.001.0001>. Acesso em: 12 abr. 2024.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em revista**, n. 24, p. 213-225, 2004.

FERNANDES, Susana Regina da Silva. **Governança e combate à corrupção**: a percepção de magistrados e servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região quanto à implantação do programa

de integridade. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

FERREIRA, Milena Lima. **Percepção dos servidores públicos do Distrito Federal:** fatores que corroboram a construção de um ambiente favorável à inovação na atuação da SEFIN/DF. 170 f. 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

FERREIRA, Ricardo Monteiro. **Gestão de riscos:** um estudo de caso do processo eleitoral de 2019 para Conselheiros Tutelares do Distrito Federal. 2023. 33 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

GALAS, Eduardo Santos; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. **Fatores que interferem na implantação de um modelo de gestão estratégica baseado no *Balanced Scorecard*:** estudo de caso em uma instituição pública. Revista de Administração Mackenzie, v. 6, n.2, p. 87-111, abr-jun. 2005. <https://doi.org/10.1590/1678-69712005/administracao.v6n2p88-111>.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos.** Porto Alegre: Bookman, 2009. *E-book*. p.1. ISBN 9788536321332. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536321332/>. Acesso em: 17 mai. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. *E-book*. p.40. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771653/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

_____. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*. p.16. ISBN 9786559770496. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770496/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*. p.vii. ISBN: 978-85-970-2098-4. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597020991/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

GOMES, Michael Hellison Jantorpe; COEV, Luana Lopes; MORONG, Fábio Ferreira. Do conceito à proposta de implementação: as linhas de

defesa à luz da nova lei de licitações e contratos (Lei 14.133/2021). In: **Colloquium Socialis. ISSN: 2526-7035**. 2023. p. 16-24.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Gerenciamento de riscos corporativos:** evolução em governança e estratégia. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2017. 64 p. (Série Cadernos de Governança Corporativa, v. 19). ISBN: 978-85-99645-50-5. Disponível em: https://rafael.rabelo.org/wp-content/uploads/2018/03/IBGC.Gerenciamento.de_.Riscos.Corporativos-2017.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Modelo das Três Linhas do IIA 2020:** uma atualização das Três Linhas de Defesa. Tradução: Instituto de Auditores Internos do Brasil, 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

JESUS, André Pereira de. **Contribuições das atividades de auditoria interna para agregar valor à gestão das organizações públicas**. 2023. 112 f Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Estratégica de Organizações) — Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília, 2023.

KUNIYOSHI, Márcio Shoiti; CARRILLO, Andre. **Governança corporativa:** um estudo sobre o apoio da alta administração ao programa de integridade, em consonância com a Lei nº 12.846/2013 na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Revista Pensamento & Realidade, v. 36, n. 1, p. 90-110, abr. 2021.

LISDIONO, Purwatiningsih; SAID, Jamaliah; YUSOFF, Haslinda; HERMAWAN, Ancella Anitawati. **Examining Leadership Capabilities, Risk Management Practices, and Organizational Resilience:** The Case of State-Owned Enterprises in Indonesia. Sustainability (Switzerland), v. 14, n. 10, p. 6268, 2022. <https://doi.org/10.3390/su14106268>.

LÖSCH, Silmara; RAMBO, Carlos Alberto; FERREIRA, Jacques Lima. A pesquisa exploratória na abordagem qualitativa em educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. e023141-e023141, 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. ISBN: 978-85-970-1076-3

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 181 p. ISBN: 978-85-450-0402-8.

MORAES, Maria Ester L. B. N. de O. **Gestão de Riscos no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

NUNES, Naiara Taise Sousa; MOTA, Samuel Cavalcante; CABRAL, Augusto César de Aquino; DOS SANTOS, Sandra Maria. **A produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público: uma análise bibliométrica**. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília 71 (4) 887-920 out/dez 2020. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4292>. Acesso em: 13 ago. 2024.

PATIAS, Naiana Dapieve; VON HOHENDORFF, Jean. Critérios de qualidade para artigos de pesquisa qualitativa. **Psicologia em Estudo**, v. 24, p. e43536, 21 nov. 2019.

QUEIROZ, Carlos Eduardo Mancini. **Análise das estruturas de segurança cibernética em tribunais do Distrito Federal: um estudo à luz das três linhas de defesa**. 2022. 68 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

RAMOS, Karoll Haussler Carneiro; MONTEZANO, Lana; JUNIOR, Rogério Leal da Costa. **Panorama da produção científica nacional de gestão de riscos corporativos na administração pública de 2013 a 2018**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online). Rio de Janeiro, v. 25, n.1, p.106 - p.124, jan/abr., 2020.

RESENDE, Manoela Vilela Araújo. **Currículo do Futuro, Base Nacional Comum Curricular e decisões docentes: um estudo em escolas do Distrito Federal do Brasil**. 2024. Tese de Doutorado. Universidade de Coimbra.

SANTOS, Fernanda Marsaro dos. **Análise de conteúdo: a visão de Laurence Bardin**. Resenha de: [BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011, 229p.] *Revista Eletrônica de Educação*. São

Carlos, SP: UFSCar, v.6, no. 1, p.383-387, mai. 2012. Disponível em <http://www.reveduc.ufscar.br>.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental:** pistas teóricas e metodológicas. Revista brasileira de história & ciências sociais, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SILVA, Luciano Ferreira da; PENHA, Renato; BIZARRIAS, Flávio Santino. Entrevistas aplicadas em pesquisas qualitativas: da aplicação da entrevista à análise dos dados. **Revista de Gestão e Projetos**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1-9, 2022. DOI: 10.5585/gep.v13i3.23326. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/gep/article/view/23326>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SIMÕES, Rachel Costa; ROCHA, Saulo Barroso. **Análise sobre a aplicabilidade da ABNT NBR 31000:** 2018 nas práticas de gestão de riscos corporativos adotadas pelas universidades públicas. Práticas em Gestão Pública Universitária, v. 5, n. 1, p. 105-120, 2021.

SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. **Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa:** modo de pensar e de fazer. Pesquisa e Debate em Educação, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396 - 1416, jul. - dez. 2020. ISSN 2237-9444. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>.

SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SALES, Patrick Del Bosco de. **Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 59-78, jan. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/80970>. Acesso em 1 mar. 2024.

The Institute of Internal Auditors (IIA). Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2025. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/iiabrasil/the-iiab>. Acesso em 7 mai. 2025.

UNITED KINGDOM. **The Orange Book:** Management of Risk - Principles and Concepts. London: HM Government, 2020. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/orange-book>. Acesso em: 1 mar. 2024.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016. E-book. p.155. ISBN 9788584290833. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584290833/>. Acesso em: 19 mai. 2025.

A photograph of a modern office interior, overlaid with a blue tint. The office features large windows, people working at desks, and a lounge area with hexagonal ottomans. The text 'APÊNDICES' is prominently displayed in the center.

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE A – CARTA-CONVITE PARA ENTREVISTA GRAVADA COM FINS DE PESQUISA ACADÊMICA

Prezado(a) servidor(a),

É com grande satisfação que o(a) convidamos a participar da pesquisa conduzida por Ricardo Monteiro Ferreira, Auditor de Controle Interno do Governo do Distrito Federal e aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), sob a orientação do Prof. Dr. Breno Giovanni Adaid Castro, para a elaboração da sua dissertação de mestrado.

O objetivo central deste estudo é compreender a influência do apoio da alta administração na durabilidade do processo de gestão de riscos em organizações públicas distritais, entre 2016 e 2025, a partir da percepção de servidores públicos que atuam, em segunda ou terceira linha, com a gestão de riscos no âmbito do Governo do Distrito Federal.

Para que possamos obter informações relevantes e realizar análises adequadas sobre o tema, de modo a alcançar o objetivo do estudo, consideramos de grande relevância a sua participação. Nesse sentido, gostaríamos de convidá-lo(a) a participar de uma entrevista, com duração estimada de 20 minutos. Comunicamos que a sua identidade e as informações pessoais e profissionais prestadas serão mantidas em sigilo absoluto.

Em pesquisa acadêmica, é recomendada a gravação das entrevistas para a transcrição, de modo a não se perder nenhuma informação relevante para análise dos dados. Logo, solicitamos a sua autorização para gravar o conteúdo da entrevista por meio de equipamento eletrônico.

Em conformidade com os critérios éticos de pesquisa científica, informamos que os dados serão analisados de forma agrupada, sem a identificação dos participantes, assegurando o sigilo das informações individuais. Reiteramos que todas as informações coletadas são confidenciais e serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos.

Agradecemos antecipadamente pela atenção, ao passo que ressaltamos que a sua colaboração, caso venha a aceitar este convite, será fundamental para o enriquecimento desta pesquisa e contribuirá para o avanço do conhecimento na área de gestão de riscos no setor público.

Atenciosamente,

Ricardo Monteiro Ferreira

Mestrando – PPGAP/IDP

(61) 98441-9321

ricardo2105@gmail.com

Breno Giovanni Adaid Castro

Prof. Dr. Orientador – PPGAP/IDP

APÊNDICE B – PERFIL DO RESPONDENTE DA ENTREVISTA

1. Sexo:
 - ☐ Feminino
 - ☐ Masculino

2. Faixa etária:
 - ☐ 20 a 30 anos de idade
 - ☐ 31 a 40 anos de idade
 - ☐ 41 a 50 anos de idade
 - ☐ 51 a 60 anos de idade
 - ☐ mais de 60 anos de idade

3. Nível de escolaridade completo:
 - ☐ Ensino médio
 - ☐ Graduação / Tecnólogo
 - ☐ Especialização
 - ☐ Mestrado
 - ☐ Doutorado
 - ☐ Pós-doutorado

4. Tempo de atuação no Governo do Distrito Federal:
 - ☐ 0 a 5 anos
 - ☐ 6 a 10 anos
 - ☐ 11 a 15 anos
 - ☐ 16 a 20 anos
 - ☐ mais de 20 anos

5. É servidor(a) público(a) concursado(a)?
 - ☐ Sim
 - ☐ Não

6. É ocupante de cargo em comissão?
 - ☐ Sim
 - ☐ Não

7. Tempo de experiência com gestão de riscos, no âmbito de suas atribuições:
 - ☐ 0 a 2 anos
 - ☐ 3 a 4 anos
 - ☐ 5 a 6 anos
 - ☐ 7 a 8 anos
 - ☐ 9 a 10 anos
 - ☐ mais de 10 anos

8. Realizou curso(s) de capacitação / treinamento em gestão de riscos?
☐ Sim
☐ Não

9. Possui ou já possuiu certificação técnica em gestão de riscos?
☐ Sim
☐ Não
 Caso sim, qual?
-

10. Possui formação acadêmica (graduação ou pós-graduação) em gestão de riscos?
☐ Sim
☐ Não
 Caso sim, qual?
-

11. Realizou pesquisa acadêmica / estudo científico em gestão de riscos?
☐ Sim
☐ Não

12. Atua ou já atuou como instrutor(a) / capacitador(a) em gestão de riscos?
☐ Sim
☐ Não

APÊNDICE C – INFORMAÇÕES PARA DESCRIÇÃO DA AMOSTRA DO ESTUDO

1. Organização pública em que trabalha:
 - () Administração direta – Secretaria de Estado
 - () Administração direta – Administração Regional
 - () Administração indireta – Autarquia/Fundação
2. Unidade/Área em que trabalha:
 - () Específica de gestão de riscos
 - () Gestão/Governança
 - () Controle Interno/Auditoria (segunda linha)
 - () Controle Interno/Auditoria (terceira linha)
 - () Outra:

3. Data da entrevista: ____/____/____

4. Horário de início: _____

5. Horário de término: _____

6. Em geral, após a implantação do sistema de gestão de riscos em seu órgão/entidade, o processo de gestão de riscos tem sido realizado de forma contínua?
- () Sim
 - () Não
 - () Não se aplica

7. Ano em que o sistema de gestão de riscos foi implantado na organização: _____

8. Entrevista nº _____

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO PARA ENTREVISTA GRAVADA COM FINS DE PESQUISA ACADÊMICA

Eu,

_____, inscrito no CPF sob o nº _____, autorizo o mestrando Ricardo Monteiro Ferreira, inscrito no CPF sob o nº 705.400.801-44, aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), a realizar e a gravar a minha entrevista, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Declaro estar ciente de que a minha entrevista será utilizada pelo pesquisador exclusivamente para fins acadêmicos e de que a sua gravação será armazenada de forma segura, visando garantir a segurança e a privacidade dos meus dados pessoais.

Declaro estar ciente de que a minha entrevista será utilizada de forma **anônima**, ou seja, sem que o meu nome ou qualquer outro dado que possa me identificar seja divulgado ou associado à pesquisa.

Este termo de consentimento é válido por prazo indeterminado, ressalvado o meu direito de revogá-lo a qualquer momento, mediante solicitação por escrito ao pesquisador acima identificado.

Brasília, ____ de _____ de 2025.

Assinatura

APÊNDICE E – INFORMAÇÕES PRELIMINARES À REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Prezado(a) entrevistado(a),

Antes de iniciarmos a nossa entrevista, gostaríamos de apresentar algumas informações relativas ao objeto da nossa pesquisa acadêmica.

Inicialmente, comunicamos que, para o estudo que estamos conduzindo, são considerados os seguintes conceitos:

- i) A alta administração (alta gestão) é composta pelos seguintes agentes públicos (MIRANDA, 2017; DISTRITO FEDERAL, 2019):
 - Na administração direta: Secretários de Estado, Administradores Regionais, Secretários Executivos e Subsecretários;
 - Na administração indireta: Presidentes, Diretores, Superintendentes e quaisquer outros cargos equivalentes aos acima listados.
- ii) O Sistema de Gestão de Riscos [...] consiste no conjunto de instrumentos de governança e de gestão que suportam a concepção, implementação, monitoramento e melhoria contínua da gestão de riscos através de toda a organização e compreende, entre outros: política de gestão de riscos, estruturas organizacionais, planos, relacionamentos, responsabilidades, atividades, processos e recursos (TCU, 2020).
- iii) Gestão de riscos consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos (TCU, 2018). O processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos (ABNT, 2018). É um processo de natureza permanente [...] destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização dos objetivos (DISTRITO FEDERAL, 2019).

Lembramos que o objetivo central da pesquisa é compreender a influência do apoio da alta administração na durabilidade do processo gestão de riscos em organizações públicas distritais, entre 2016 e 2025, a partir da percepção de servidores públicos que atuam, em segunda ou terceira linha de defesa, com a gestão de riscos no âmbito do Governo do Distrito Federal. Nesse sentido, esclarecemos que:

- iv) Não estamos pesquisando o suporte dado pela alta administração na implantação inicial do sistema de gestão de riscos, mas sim a influência do seu apoio na perenidade da gestão de risco, após a finalização da etapa de implantação inicial;

- v) Suas percepções não precisam se restringir à alta gestão do seu atual órgão ou entidade. Sinta-se à vontade para responder às perguntas desta entrevista com base em suas concepções sobre o tema, pautadas em toda a experiência profissional que adquiriu até o momento atuando como servidor(a) público(a) distrital.

APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Perguntas:

- 1) Os principais modelos de gestão de riscos em nível nacional e mundial indicam a necessidade do patrocínio da alta administração para o bom desempenho da gestão de riscos.

Em sua opinião, numa escala de 0 (zero) a 10 (dez), qual a importância do apoio da alta administração para a durabilidade da gestão de riscos em uma organização pública?

- 2) Quais ações por parte da alta administração podem traduzir o seu apoio à gestão de riscos, contribuindo, assim, para a continuidade e a durabilidade do processo?
- 3) Com base na sua experiência profissional, finalizada a implantação do sistema de gestão de riscos em um órgão ou entidade, o apoio da alta administração passa a ser de fato relevante para a durabilidade da gestão de riscos? Justifique.
- 4) Na hipótese de não haver o apoio da alta gestão, quais são, em sua opinião, os principais fatores que podem impulsionar a continuidade da gestão de riscos?
- 5) Agora, o contrário: mesmo com o patrocínio da alta administração, quais os principais fatores que podem gerar a descontinuidade da gestão de riscos?
- 6) Numa escala de 0 (zero) a 10 (dez), qual a importância do apoio da alta administração para a durabilidade da gestão de riscos em uma organização pública?



idn

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO