

GESTÃO DE RISCO NAS INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA METODOLOGIA DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

MONIQUE REGINA BAYESTORFF DUARTE DE SOUSA
Universidade Federal de Santa Catarina
monique.bayestorff@ufsc.br

CAROLINE RENATA DELLE FINATI
Universidade Federal de Santa Catarina
caroline.finati@ufsc.br

MANUELA COELHO PEREZ
Universidade Federal de Santa Catarina
manuela.perez@ufsc.br

KAREN SABRINA BAYESTORFF DUARTE
Secretaria de Administração do Estado de Santa Catarina
bayestorff@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem por objetivo comparar as metodologias apresentadas pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e verificar a possibilidade de adaptação destas à gestão universitária. A pesquisa é descritiva e qualitativa que possibilita a interpretação das informações coletadas de maneira subjetiva. Por meio da pesquisa bibliográfica e documental foi possível realizar uma análise comparativa entre os dois modelos de gestão, identificando suas convergências e/ou as divergências na estrutura, processos e metodologias. Conclui-se que as metodologias elaboradas pela CGU e pelo MP apresentam semelhanças por possuírem embasamentos teóricos e legal similares. É possível a aplicação das metodologias na gestão de riscos das instituições universitárias, contudo, existe a necessidade de adaptação, respeitando as devidas particularidades da gestão universitária.

Palavras chave: Gestão de riscos. Gestão universitária. Governança universitária.

1. INTRODUÇÃO

A insegurança, o medo, as incertezas e a ansiedade estão presentes no cotidiano das organizações e da sociedade. Para tanto, tornou-se fundamental administrar os riscos, que não só aumentam como também se diversificam de maneira acelerada (ZAMITH, 2007).

Neste contexto, Sedrez e Fernandes (2011) apontam que as instituições de ensino superior (IES) estão inseridas na sociedade e no mercado, que por sua vez, apresenta-se cada vez mais dinâmico, com uma concorrência acirrada. Ribeiro (2014) corrobora com a afirmativa ao ressaltar a necessidade de adaptação das universidades às mudanças provenientes do seu tecido social, sejam por exigências de agências internacionais, sejam por determinações legais, nacionais ou regionais.

Inserida em um cenário marcado por desafios, cabe à gestão universitária entregar seu compromisso institucional em termos educacionais e sociais (RAIMUNDA, 2014). E, por se tratarem de instituições específicas, com características peculiares, Sedrez e Fernandes (2011) salientam que as instituições de ensino superior atuam em um mercado que requer uma atenção especial no que diz respeito a sua gestão e controles.

Azevedo (2017) afirma que a partir da década de 1990, com o advento do crescimento do ensino superior, especialmente das universidades públicas federais, a gestão universitária tornou-se mais complexa, o que por sua vez ocasionou a necessidade de enfrentamento de maiores riscos. Sedrez e Fernandes (2011) complementam esse raciocínio afirmando que as IES necessitam de sistemas de controle e gestão de riscos adequados à sua realidade, para, que assim, possam reduzir as incertezas, aumentar a segurança e as chances de atingimento dos seus objetivos institucionais.

Diante disto, no dia 10 de maio de 2016, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) publicaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01 (BRASIL, 2016). Por meio desta IN nº 01/2016 (BRASIL, 2016), foi determinado aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança.

As universidades federais, por se tratarem de entidades da administração indireta federal, na personalidade jurídica de autarquias e fundações públicas (BRASIL, 1967), estão sujeitas ao cumprimento de tal determinação legal.

O Ministério de Educação (MEC), por meio da Portaria Nº 234, de 15 de março de 2018 (MEC, 2018) expõe que a implantação de um sistema integrado de gestão de riscos traz resultados diretamente ligados à capacidade administrativa do Ministério para lidar com as incertezas. Ademais, a gestão de riscos estimula a transparência organizacional, contribui para a gestão eficiente e eficaz dos recursos, além de fortalecer a reputação da imagem organizacional.

Para tanto, o MEC define riscos como a "possibilidade de ocorrência de um evento que tenha impacto negativo no atingimento dos objetivos da organização", e gestão de riscos como uma "arquitetura (princípios, objetivos, estrutura, competências e processo) necessária para se gerenciar riscos eficazmente" (MEC, 2018, Art. 3º).

Inseridas neste contexto, e sujeitas ao cumprimento da IN nº 01/2016 (BRASIL, 2016), existe a necessidade de as universidades implementarem uma metodologia de gestão de riscos. Sendo assim, este artigo tem por objetivo comparar as metodologias apresentadas pela CGU e MP e verificar a possibilidade de adaptação destas à gestão universitária.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ao considerar a importância da gestão de riscos nas Instituições de Ensino Superior, torna-se necessário uma revisão bibliográfica com vistas a apoiar o alcance do objetivo

proposto a este artigo. Para isso os seguintes tópicos são abordados: gestão universitária, governança, governança universitária, gestão de riscos.

2.1 GESTÃO UNIVERSITÁRIA

A gestão da educação superior abrange decisões estratégicas que impactam nos modelos de relacionamento entre as instituições/sistema de ensino superior no nível conceitual e/ou práticas do processo decisório (FRANCO; AFONSO; BORDIGNON, 2012).

A universidade, segundo Canterle e Favaretto (2008), é uma instituição de serviço que gera e dissemina conhecimento para a sociedade por meio da pesquisa, do ensino e da extensão de atividades, contribuindo para o desenvolvimento comunitário. Em virtude dessa importante função social, na hipótese de seus processos apresentarem indicadores insatisfatórios, é necessário avaliar, controlar e melhorá-los.

Devido ao seu caráter interdisciplinar, a universidade relaciona-se com diversos segmentos da sociedade e sua gestão tem se tornado agenda de discussão em meios políticos e acadêmicos. Desafios referentes aos cenários dinâmicos que envolvem as instituições universitárias implicam a busca por novas formas de gerenciamento, de eficiência e de financiamento para o fortalecimento de serviços valorados à sociedade (CANTERLE; FAVARETTO, 2008).

Assim sendo, a UNESCO (1998) define as instituições universitárias como sistemas complexos que desenvolve conjuntamente ensino, pesquisa e extensão em suas diversas áreas de conhecimento e nos vários campos de atividades humanas. O entendimento sobre a origem da complexidade e singularidade das atividades da universidade é fundamental no que tange a sua administração (CANTERLE; FAVARETTO, 2008). A causa matriz da complexidade da estrutura e de pressões internas, segundo Davies e Lockwood (1985), vem das interações com os elementos burocráticos e acadêmicos na natureza da universidade como uma organização e isso explica a limitada manejabilidade existente.

2.2 GOVERNANÇA

Lélis e Mário (2009) afirmam que a definição de códigos nacionais e o surgimento de instituições civis responsáveis em difundir a governança, colaboraram para o fortalecimento da governança nos últimos anos. A governança corporativa tornou-se instrumento para diminuir a desconfiança de investidores em situações de fraude contábeis, por meio do controle dos riscos de erros na divulgação das demonstrações financeiras.

Para que os poderes de governança sejam exercidos em uma organização, é necessária a implantação de um sistema de identificação, avaliação e controle de riscos para gerir os recursos empresariais investidos (MARTIN, SANTOS; DIAS FILHO, 2004). Neste sentido, o Tribunal de Contas da União (2014) aponta a gestão de riscos como peça fundamental para a boa governança, pois colabora para o alcance dos objetivos organizacionais. A integração da gestão de riscos à governança corporativa é relatada em inúmeros modelos de melhores práticas e está presente no Referencial de Governança do TCU (2014).

2.2.1 Governança Universitária

De acordo com Kezar e Eckel (2004), a governança universitária está no foco dos debates sobre o futuro da educação superior. Trata-se do processo de criação de políticas e de tomada de decisões estratégicas em instituições de ensino superior que anseiam converter objetivos institucionais e recursos em resultados.

Para Shattock (2006), os mecanismos e processos que a universidade administra definem a governança universitária. Todavia, Eric (2001) aponta que a governança em universidades públicas sofre influência das políticas públicas que enfatizam a eficiência.

A governança universitária, conforme Percy-Smith (2001), relaciona-se a mecanismos para resolução de problemas coletivos, levando em conta exigências e necessidades distintas e contraditórias entre diversos atores:

a) equipe técnica e administrativa, que dá respaldo no andamento das atividades regulares da instituição;
b) corpo docente, os quais assumem responsabilidades e possuem autoridade política para exercê-la de acordo com seus interesses e capacidades;
c) corpo discente, razão da existência da instituição;
d) sociedade, que no caso das universidades públicas é o financiador das atividades da instituição.

A governança universitária engloba, de forma geral, a autonomia universitária; a dimensão política da universidade; o processo decisório e sua forma de participação na gestão; o controle institucional e social, financiamento; perspectiva de longo prazo; indissociabilidade; formação de gestores universitários; e indicadores qualitativos e quantitativos (COLOMBO, 2013).

Colombo (2013) afirma que na governança universitária é preciso haver sincronia da gestão de processos administrativos para o resultado pretendido na área acadêmica, ou seja, por meio da governança universitária as atividades meio dão suporte para as atividades fim da instituição.

2.3 GESTÃO DE RISCOS

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2018, p.1) define risco como "efeito da incerteza nos objetivos". E, neste sentido, gerenciar tais riscos compreende um conjunto de "atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos".

Segundo o Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos elaborado pelo Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão Gerência do Programa GesPública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Gestão Pública (MPOG, 2013), o gerenciamento de riscos é imprescindível para o cumprimento da missão das organizações públicas.

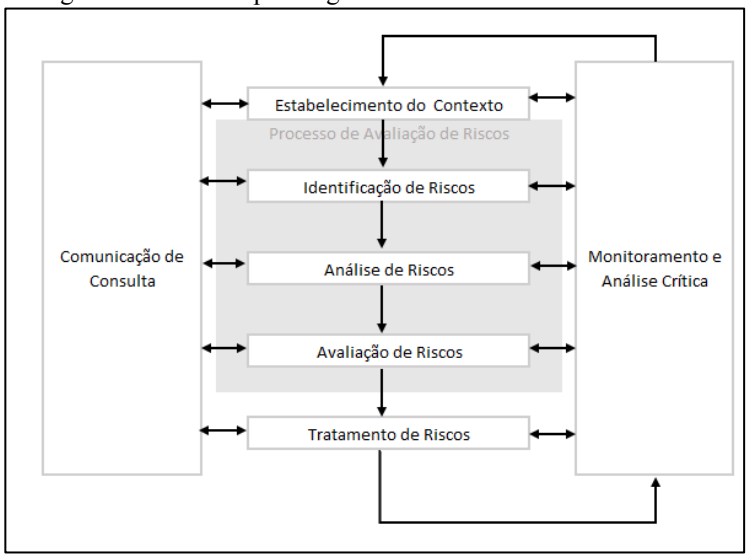
A gestão de riscos, ao identificar, analisar, avaliar e desenvolver estratégias de contingenciamento aos riscos, coloca a ênfase na proatividade e não na reatividade, o que, consequentemente, torna a gestão mais ágil (ITM, 2015).

Dentre as vantagens percebidas pela gestão de riscos, está a melhoria na eficiência, eficácia e efetividade da gestão. Tais vantagens são percebidas ao passo que a gestão de riscos (MPOG, 2013):

a) Melhora a entrega de serviços ao cidadão;
b) Melhora a utilização de recursos;
c) Melhora o planejamento e o gerenciamento de programas e projetos.

A estrutura do processo de gestão de riscos, segundo a ISO 31000 (2018) é baseada nas etapas ilustradas na Figura 1.

Figura 1: Processos para o gerenciamento de riscos ISO 31000



Fonte: ABNT (2018).

A comunicação e consulta às partes interessadas de acordo com a norma ISO 31000, deve ocorrer em todas as fases, tendo em vista sua importância para um processo integrado de gestão de riscos. Para isso, é necessário conceber nas etapas iniciais um plano de comunicação com técnicas e ferramentas adequadas, assim como a utilização de *softwares* e gestão do conhecimento (ABNT, 2018).

O estabelecimento do contexto, primeira etapa do processo de gestão de riscos, refere-se à definição de critérios para gestão de riscos assim como o escopo da gestão, áreas e setores envolvidos. O contexto divide-se em interno e externo. No contexto interno a organização analisa a estrutura organizacional, processos, sistemas de informação e a relação com partes interessadas internamente. No contexto externo avaliam-se o ambiente legal, social, político, econômico, financeiro, cultural, tecnológico e a relação com partes interessadas externamente (ABNT, 2018).

Na fase subsequente, a de identificação de riscos, realiza-se um levantamento dos possíveis riscos que possam vir a interferir na realização dos objetivos da organização. Na sequência, a fase de análise de riscos consiste na análise dos riscos previamente identificados, observando quais as causas, fontes de risco, consequências positivas e negativas e a probabilidade dos riscos ocorrerem (ABNT, 2018).

A avaliação de riscos, quarta etapa do processo de gestão de riscos, verifica a necessidade de tratamento do risco e define o grau de prioridade para execução do tratamento estipulado. Compara-se o nível de risco encontrado no processo de análise com os critérios de risco estabelecidos no contexto considerado (ABNT, 2018).

No tratamento de riscos, são realizadas ações de forma a evitar, reduzir, compartilhar, ou aceitar os riscos. Desta forma, implementa-se um plano de ação para o tratamento dos riscos que consiste (ABNT, 2018):

a) na redução da probabilidade de ocorrência do risco;
b) na evitação, não realizar a atividade;
c) na remoção da fonte de risco;
d) no aumento, quando eles forem uma oportunidade (risco positivo);
e) no compartilhamento com terceiros;
f) na redução da consequência;
g) na retenção por uma decisão bem consciente e embasada.

Por fim, a ISO 31000 (ABNT, 2009) aponta que o monitoramento e análise crítica devem ocorrer durante todo o processo de gestão de riscos, a fim de garantir que os controles

sejam eficientes e eficazes, detectando as mudanças no ambiente externo e interno e incluindo as modificações nos critérios de risco com o objetivo de aplicar as ações de controle.

3. METODOLOGIA

O presente ensaio teórico enquadra-se como pesquisa de natureza aplicada, que segundo Kauark (2010, p. 26) "objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigida à solução de problemas específicos". A abordagem do problema é qualitativa, no qual se busca entender um fenômeno específico em profundidade, trabalha com descrições, comparações e interpretações ao invés de estatísticas, regras e outras generalizações (MARCONI; LAKATOS, 2009).

No que diz respeito aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva que, segundo Hair Junior *et al*. (2005, p. 85),"tem seus planos estruturados e especificamente criados para medir as características descritas em uma questão de pesquisa".

Quanto aos meios, a pesquisa é classificada como pesquisa documental, visto que os materiais utilizados no procedimento técnico para a obtenção dos dados da pesquisa não tiveram tratamento analítico ou podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa (RAUPP; BEUREN, 2012). Ainda com relação aos procedimentos, enquadra-se como pesquisa bibliográfica na qual foram pesquisados os seguintes temas: administração universitária, governança, governança universitária, gestão de riscos.

Ao realizar o estudo comparativo entre duas metodologias de gestão de riscos, delimitou-se a pesquisa à Controladoria Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão haja vista que tais órgãos determinaram, por meio de uma Instrução Normativa Conjunta, a implementação da gestão de riscos aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

4. RESULTADOS

Neste capítulo, realiza-se a descrição e a análise dos dados obtidos a partir dos procedimentos metodológicos utilizados. Apresenta-se a metodologia de gestão de riscos utilizada pela Controladoria Geral da União, seguida pela metodologia do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os resultados da pesquisa são finalizados com a apresentação da análise dos dados.

4.1 GESTÃO DE RISCOS NA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

Foi publicada, em abril de 2018, a Metodologia de Gestão de Riscos do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Com o objetivo de orientar as unidades na implementação da gestão de riscos, o documento apresenta os fundamentos, a estrutura e a metodologia da gestão de riscos da CGU (CGU, 2018).

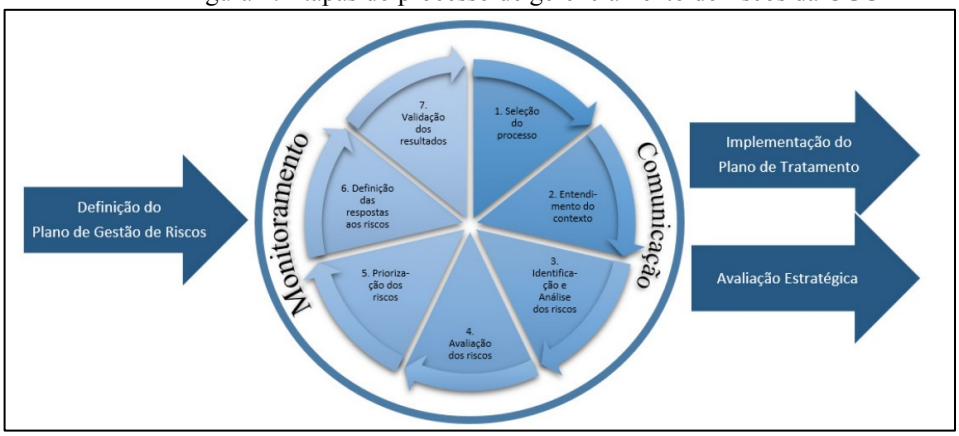
Para a elaboração da aludida metodologia, a CGU fundamentou-se em normas técnicas: a ABNT NBR, a ISO 31000:2009 e o COSO-ERM. Ademais, a metodologia respeita as normas legais provenientes da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e da Política de Gestão de Riscos da CGU, publicada por meio da Portaria nº 915/2017 (CGU, 2018).

O processo de operacionalização da gestão de riscos da CGU segue sete etapas, ilustradas na Figura 2 (CGU, 2018):

a) entendimento do contexto;
b) identificação de riscos;
c) análise de riscos;
d) avaliação de riscos;

e) priorização de riscos;
f) definição de respostas aos riscos;
g) comunicação e monitoramento.

Figura 2: Etapas do processo de gerenciamento de riscos da CGU



Fonte: CGU (2018)

O processo inicia-se com o entendimento do contexto, em que se realiza a análise do processo com um todo, considerando os ambientes internos e externos. Desta forma, definem-se objetivos, apetite de riscos, fluxo do processo organizacional, periodicidade, responsabilidades mapeiam-se os processos e selecionam-se as legislações pertinentes (CGU, 2018).

De posse da definição de informações, a etapa seguinte configura-se na identificação e análise dos riscos. Na metodologia de identificação de riscos, proposta pela CGU, não se observa a utilização de metodologias amplamente conhecidas no meio acadêmico. Contudo, a CGU apresenta um modelo de planilha de apoio ao processo de gerenciamento de riscos que, na seção de identificação e análise dos riscos, envolve o preenchimento de oito diferentes colunas. Estas colunas, que são numeradas, podem ser consideradas como subetapas (CGU, 2018).

O Quadro 1 apresenta uma seção da planilha de apoio ao processo de gerenciamento de riscos, com as informações referentes à etapa de identificação e análise dos riscos.

Quadro 1: Modelo de planilha de apoio ao processo de identificação e análise de riscos

Identificação e Análise do Risco							
						Controles	
Proces-so/Etapa (1)	Objetivo (2)	Evento de Risco (3)	Catego-ria (4)	Causa (5)	Conse-quência (6)	Preven-tivo (7)	Atenu-ação e recupe-ração (8)

Fonte: CGU (2018).

Assim, o processo inicia-se com a elaboração, por equipe técnica designada para tal finalidade, de uma relação de questionamentos que podem "evitar, atrasar, prejudicar ou impedir o cumprimento dos objetivos do processo organizacional ou das suas etapas críticas" (CGU, 2018, p.19).

O documento utilizado pela CGU apresenta, de forma a exemplificar, algumas questões que podem ser realizadas na identificação dos riscos. As questões propõem-se a evidenciar quais eventos podem (CGU, 2018):

a) Evitar o atingimento de um ou mais objetivos do processo organizacional?
b) Atrasar o atingimento de um ou mais objetivos do processo organizacional?
c) Prejudicar o atingimento de um ou mais objetivos do processo organizacional?
d) Impedir o atingimento de um ou mais objetivos do processo organizacional?
e) Comprometer claramente um objetivo do processo?
f) Configura-se em um risco ou uma falha no desenho do processo organizacional?
g) Ser um risco ou uma causa para um risco?
h) Ser um risco ou uma fragilidade em um controle para tratar um risco do processo?

Todos os eventos identificados podem ser analisados e revisados, reorganizados, reformulados e até eliminados.

Uma vez identificados e analisados, os riscos devem ser relacionados aos objetivos organizacionais que impactarão. Ademais, os riscos ainda devem ser classificados (CGU). São categorias de riscos (CGU, 2018):

a) Risco operacional: eventos, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas, que podem comprometer as atividades da CGU;
b) Risco legal: eventos provenientes de alterações legislativas ou normativas que podem vir a comprometer as atividades da CGU;

c) Risco financeiro/orçamentário: eventos que podem comprometer os recursos orçamentários e financeiros necessários à execução das atividades da CGU, ou, ainda, possam comprometer a execução orçamentária;
d) Risco de integridade: eventos diretamente ligados à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, que, desta forma, podem comprometer os valores e padrões institucionais.

Logo após a categorização dos riscos, são levantadas as possíveis causas que podem ocasionar os riscos, bem como as possíveis consequências (CGU, 2018).

A última etapa da fase de identificação e análise dos riscos engloba dois processos de controles, os preventivos e os de atenuação e recuperação (CGU, 2018). Os controles preventivos, como o próprio nome já diz, busca levantar quais ações podem ser realizadas visando à prevenção de possíveis causas de riscos. Assim, para cada causa levantada, busca-se a medida preventiva. Já no que diz respeito aos controles de atenuação e recuperação, lista-se as medidas que podem ser executadas quando um risco já foi causado. Este tipo de controle tem o objetivo de reduzir o impacto das possíveis consequências após a identificação da ocorrência do risco (CGU, 2018).

Após a identificação e análise dos riscos, é realizada, então, a avaliação destes riscos para verificar o seu nível. Para tanto, utiliza-se os critérios de probabilidade e impacto, escalonados em cinco níveis: muito alto, alto, neutro, baixo, muito baixo. Para cada nível é atribuído um peso, e a multiplicação do peso do impacto pelo peso da probabilidade produz uma matriz de riscos, conforme exposto na Figura 3 (CGU, 2018).

Figura 3: Matriz de riscos – CGU

IMPACTO						
	Muito Alto 10	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	Alto 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	Médio 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
		Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 5	Alta 8	Muito Alta 10
		PROBABILIDADE				

Fonte: CGU (2018, p. 21).

Uma vez avaliados, a etapa subsequente é a priorização dos riscos para tratamento. Assim, são definidas atitudes perante esses riscos de acordo com sua classificação, podendo ser: risco baixo, risco médio, risco alto e risco extremo. As duas últimas classificações estão além do apetite de risco definido pela instituição, cabendo medidas especiais de respostas (CGU, 2018).

A etapa de definição de respostas aos riscos diz respeito às opções e medidas de tratamento (controles) para aqueles riscos que foram priorizados na etapa anterior. A escolha da opção de tratamento depende do nível do risco, contexto da CGU ou custo do controle. São opções de respostas ao risco (CGU, 2018):

a) Mitigar: utilizado para riscos classificados como alto ou extremo que apresentem um controle com uma relação custo x benefício adequada. São implementadas ações que visem reduzir as causas ou consequências do risco;

b) Compartilhar: utilizado para riscos classificados como alto ou extremo que não apresentem um controle com uma relação custo x benefício adequada. O compartilhamento do risco ocorre por terceirização ou apólice de seguro;
c) Evitar: utilizado para riscos classificados como alto ou extremo que apresentem um controle com uma relação custo x benefício muito elevado. Encerra-se o processo organizacional;
d) Aceitar: para riscos na faixa aceita de apetite de riscos. Nenhuma ação é realizada.

Em seguida, há a validação dos resultados das etapas do processo de gerenciamento de riscos, os quais são avaliados e aprovados pelo dirigente máximo da unidade organizacional. Validado os resultados, o Plano de Tratamento é implementado. Para isso, a unidade organizacional responsável pelo processo organizacional e as unidades relacionadas como corresponsáveis em cada iniciativa participam do Plano. São definidos responsáveis pela implementação e monitoramento da iniciativa a ser realizada (CGU, 2018).

A etapa de Comunicação e monitoramento deve ocorrer durante todo o processo de gerenciamento de riscos. Desse modo, a Matriz de Responsabilidade RACI define Responsável, Autoridade, Consultado e Informado para o processo. Trimestralmente, é elaborado um boletim pelo Núcleo de Gestão de Riscos com o resultado do acompanhamento das ações relacionadas ao Plano de Gestão de Riscos (CGU, 2018).

4.2 GESTÃO DE RISCOS NO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

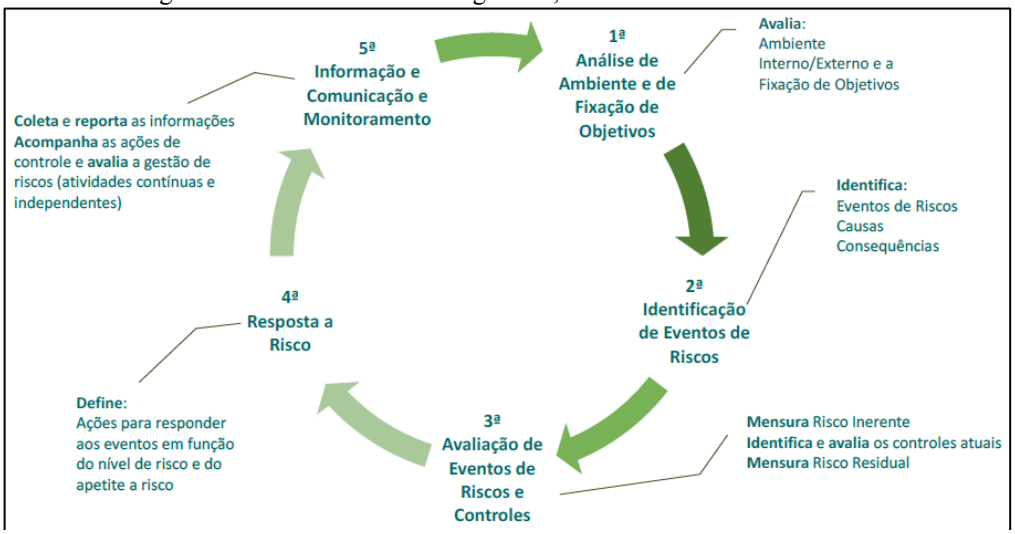
Publicado em janeiro de 2017, o Manual de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão tem por objetivo apresentar uma metodologia que orienta a identificação, a avaliação e a adoção de respostas aos eventos de riscos dos processos organizacionais (MP, 2017).

Na elaboração do supracitado manual, o MP fundamentou-se em normas legais e em um referencial teórico. A legislação utilizada envolveu o Programa de Integridade, emitido pela Portaria Nº 150, de 4 de maio de 2016; a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 1/2016; o Código de Conduta Ética, emitido por meio da Portaria Nº 382, de 6 de dezembro de 2016; a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (Portaria Nº 426, de 30 de dezembro de 2016); e o Planejamento Estratégico do MP (MP, 2017).

Para obter efetividade na aplicação da metodologia, é essencial mapear inicialmente a Cadeia de Valor/Base de Processos e os processos da unidade. Os processos de trabalho forma a base para o gerenciamento de integridade, riscos e controles internos da gestão, e o escopo para aplicação da metodologia pode ser definido com a aplicação do Método de Priorização de Processos. Realizada a priorização dos processos, a metodologia de gestão de integridades, riscos e controles poderá ser aplicada (MP, 2017).

A metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do MP envolve cinco etapas, ilustradas na Figura 4.

Figura 4: Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do MP



Fonte: MP (2017).

A primeira etapa do processo de gestão de riscos é a Análise de Ambiente e fixação de Objetivos, realizada a partir da Análise SWOT com foco no macroprocesso/processo e tem como objetivo obter informações para apoiar a identificação de eventos de riscos, bem como escolher as ações adequadas a fim de assegurar o alcance dos objetivos institucionais. Os objetivos são definidos pela alta administração que alinhados à missão da organização devem ser compatíveis com o apetite a riscos (MP, 2017).

A Identificação de Eventos de Riscos busca identificar e registrar os eventos de riscos que afetam o alcance do objetivo do processo, além das causas e efeitos/consequências de cada um deles. Os eventos são identificados por meio de técnicas como questionários e *checklist*; workshop e brainstorming; inspeções e auditorias, fluxogramas, diagrama de causa e efeito, *bow-tie*, entre outros (MP, 2017).

Elabora-se um Mapa de Riscos a fim de realizar um levantamento de causas e consequências, classificação quanto à categoria e natureza, bem como a sua avaliação quanto à probabilidade versus impacto. Com a identificação de eventos de riscos, é possível planejar o modo mais adequado de tratamento e o tipo de resposta para cada risco. O mapa de riscos do MP está ilustrado na Figura 5 (MP, 2017).

Figura 5: Mapa de Riscos – MP

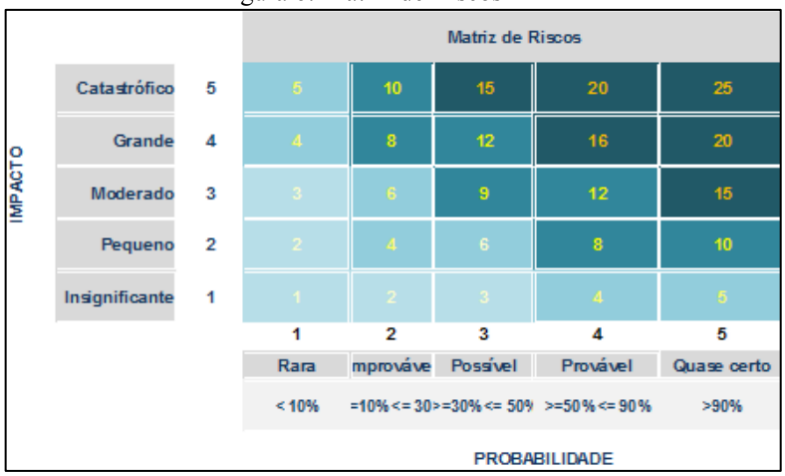
Processo / Atividade	Identificação de Eventos de Riscos				
	Eventos de Risco	Causas	Efeitos / Consequências	Categoria do Risco	Natureza do Risco
Subprocesso/ Atividade 1	Evento 1	C 1	E/C 1	Reputação	Não Orçamentétio Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		
Subprocesso/ Atividade 2	Evento 1	C 1	E/C 1	Operacional	Não Orçamentétio Financeiro
	Evento 2	C 2	E/C 2		
	Evento 3	C n	E/C n		

Fonte: MP (2017, p. 30).

Na etapa de Avaliação de Eventos de Riscos e Controles, a avaliação dos eventos de riscos identificados leva em conta suas causas e consequências, além da perspectiva de probabilidade e impacto. A avaliação é realizada por meio de análises quantitativas e/ou qualitativas e realiza-se o cálculo dos riscos inerentes (risco bruto, sem considerar controle) e residuais (considerando os controles identificados e avaliados). A escala de impacto e

probabilidade gera uma matriz de riscos (Figura 6) em que determina o nível do risco (MP, 2017).

Figura 6: Matriz de Riscos – MP



Fonte: MP (2017, p. 34).

A Resposta a Risco considera o nível de risco, a descrição do nível de risco, os parâmetros de análise para adoção de resposta, o tipo de resposta e a ação de controle. As políticas e os procedimentos para reduzir os riscos são atividades de controle e devem ser compartilhadas com toda unidade. Elas incluem os controles internos da gestão preventivos e detectivos, além de planos de contingência/continuidade em resposta a possíveis eventos de riscos que possam ocorrer (MP, 2017).

Conhecido o risco residual, adota-se uma estratégia observando o nível de exposição a riscos e a avaliação que se fez desse risco. Um plano de implementação de controles é elaborado com ações necessárias para adequar os níveis de riscos. As ações que respondem os eventos de riscos precisam ser compatíveis com a tolerância a riscos, considerar a relação custo benefício, a probabilidade e/ou impacto e designar um responsável, conforme apresentado na Figura 7 (MP, 2017).

Figura 7: Resposta ao risco – MP

Nível de Risco	Descrição do Nível de Risco	Parâmetro de Análise para Adoção de Resposta	Tipo de Resposta	Ação de Controle
Risco Crítico	Indica que nenhuma opção de resposta foi identificada para reduzir a probabilidade e o impacto a nível aceitável	Custo desproporcional, capacidade limitada diante do risco identificado	Evitar	Promover ações que evitem, eliminem ou atenuem urgentemente as causas e/ou efeitos
Risco Alto	Indica que o risco residual será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Nem todos os riscos podem ser transferidos. Exemplo: Risco de Imagem, Risco de Reputação	Reduzir	Adotar medidas para reduzir a probabilidade ou impacto dos riscos, ou ambos
Risco Moderado	Indica que o risco residual será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Reduzir probabilidade ou impacto, ou ambos	Compartilhar ou Transferir	Reduzir a probabilidade ou impacto pela transferência ou compartilhamento de uma parte do risco. (seguro, transações de hedge ou terceirização da atividade).
Risco Pequeno	Indica que o risco inerente já está dentro da tolerância a risco	Verificar a possibilidade de retirar controles considerados desnecessários	Aceitar	Conviver com o evento de risco mantendo práticas e procedimentos existentes

Fonte: MP (2017, p. 35).

Na última etapa, Informação, Comunicação e Monitoramento, é fundamental o acesso a informações íntegras, confiáveis e oportunas para tornar a gestão de integridade, riscos e controles internos adequada e eficaz no alcance dos objetivos. O fluxo de comunicação deve acontecer em toda a organização (MP, 2017).

O monitoramento da estrutura de governança e de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão possibilita a adequação dessa estrutura aos objetivos estratégicos.

Para isso, são elaborados Relatórios dos Planos de Implementação dos Controles contendo indicadores de monitoramento para acompanhar os trabalhados realizados pela unidade. Além desse, o Mapa de Risco será a ferramenta mais relevante para o monitoramento do processo de gestão de integridade, riscos e controle da unidade (MP, 2017).

4.3 ANÁLISE DOS DADOS

A Metodologia de Gestão de Riscos da CGU baseou-se em normas técnicas, como a ABNT NBR, a ISO 31000:2009 e o COSO-ERM. Além disso, a metodologia segue as normas legais provenientes da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e da Política de Gestão de Riscos da CGU, publicada por meio da Portaria nº 915/2017.

Na elaboração do Manual de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, o MP fundamentou-se em normas legais e em um referencial teórico. A legislação utilizada envolveu o Programa de Integridade, emitido pela Portaria Nº 150, de 4 de maio de 2016; a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 1/2016; o Código de Conduta Ética, emitido por meio da Portaria Nº 382, de 6 de dezembro de 2016; a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (Portaria Nº 426, de 30 de dezembro de 2016); e o Planejamento Estratégico do MP.

O Quadro 2 apresenta o embasamento legal e teórico utilizados pela CGU e MP na elaboração de suas respectivas metodologias.

Quadro 2: Comparativo fundamentos metodologia CGU x MP

Órgão	Normas Legais	Referencial Teórico
Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU)	- IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016; - Política de Gestão de Riscos da CGU (Portaria nº 915/2017).	- ABNT NBR; - ISO 31000:2009; - COSO-ERM.
Ministério do Planejamento, Gestão e Desenvolvimento (MP)	- Programa de Integridade (Portaria Nº 150, de 4 de maio de 2016); - IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016; - Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (Portaria Nº 426, de 30 de dezembro de 2016); - Planejamento Estratégico do MP.	- ISO 31000, - Orange Book; - COSO ERM

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

Visto que a Metodologia da CGU trata de orientar as unidades na implementação da gestão de riscos, o documento apresenta os fundamentos, a estrutura e a metodologia da gestão de riscos da CGU. Enquanto que a metodologia empregada pelo Manual do MP orienta a identificação, a avaliação e a adoção de respostas aos eventos de riscos dos processos organizacionais.

Quadro 3: Comparativo de metodologia CGU x MP

	Controladoria Geral da União	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Etapas do processo de gestão de riscos	1. Entendimento do contexto 2. Identificação de riscos; 3. Análise de riscos; 4. Avaliação de riscos; 5. Priorização de riscos; 6. Definição de respostas aos riscos; 7. Comunicação e monitoramento	1. Análise de ambiente e de fixação de objetivos; 2. Identificação de eventos de riscos; 3. Avaliação de eventos de riscos e controles; 4. Resposta a risco; 5. Informação e comunicação e monitoramento.

Classificação de riscos	- Operacional; - Legal; - Financeiro/orçamentário; - Integridade.	- Estratégico; - Operacional; - Orçamentário; - Reputação; - Integridade; - Fiscal; - Conformidade.
Respostas ao risco	Mitigar; Compartilhar; Evitar; Aceitar.	Reduzir; Compartilhar ou transferir; Evitar; Aceitar.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

O processo de operacionalização da gestão de riscos da CGU segue sete etapas, enquanto que a Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do MP envolve cinco etapas. Essas etapas de gerenciamento de riscos são semelhantes devido o embasamento teórico na ISO 31000, no entanto cada uma guarda particularidades nas ferramentas adotadas em cada uma das etapas do processo.

No que diz respeito à classificação dos riscos, embora a metodologia do MP possua maiores detalhes, com uma maior quantidade de tipos de classificação, a classificação utilizada pela CGU também abrange todos os riscos, com exceção ao risco de reputação. Contudo, por apresentar maior detalhamento, a classificação utilizada pelo MP merece destaque, haja vista que por meio dela pode-se direcionar o controle do risco para a unidade responsável. Ademais, uma classificação muito abrangente dos tipos de riscos pode levar a uma mensuração quantitativa errônea.

Por fim, as repostas aos riscos propostas por ambos os órgãos são bastante semelhantes. Tal semelhança reflete o referencial teórico utilizado na elaboração das metodologias, que utilizam respostas similares aos riscos.

5. CONCLUSÃO

Este artigo teve por objetivo comparar as metodologias apresentadas pela CGU e MP e verificar a possibilidade de adaptação destas à gestão universitária. Delimitou-se a pesquisa à CGU e ao MP em vista que tais órgãos determinaram, por meio de uma Instrução Normativa Conjunta, a implementação da gestão de riscos aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

No que tange as metodologias, em análise comparativa, foi possível observar que a Metodologia de Gestão de Riscos do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União foca nos fundamentos, na estrutura e na metodologia da gestão de riscos, enquanto que o Manual de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão destaca a identificação, a avaliação e a adoção de respostas aos eventos de riscos dos processos organizacionais.

Constata-se que as metodologias são complementares, visto que embora tratem do mesmo tema, ambas apresentam peculiaridades e enfoques distintos. Assim, na Metodologia de Gestão de Riscos da CGU, é possível observar que as etapas apresentam um detalhamento maior na identificação e classificação dos riscos, havendo uma escala de probabilidade e impacto, priorização e formas de tratamento do risco. Já, nas etapas do Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do MP há um enfoque maior nas ferramentas de gestão a serem utilizadas em cada etapa do processo.

Diante do exposto, destaca-se a importância em gerenciar os riscos de forma holística e os resultados desse estudo mostram que a utilização das metodologias elaboradas pela CGU e pelo MP podem ser adaptadas para o emprego na gestão de riscos nas Instituições Universitárias de modo a atender seus objetivos.

A preocupação em antecipar-se ao futuro, prevenindo dificuldades e se preparando para novas oportunidades, objetivo da política de Gestão de Risco, aplica-se também às Instituições Universitárias. Por esse motivo, adota-se a Gestão de Risco para mapear o que pode dar errado dentro da instituição e tomar as atitudes cabíveis que permitam evitar tais riscos. Além de analisar o impacto e a probabilidade de ocorrência dos riscos, é preciso elaborar um planejamento para caso ocorra. Desse modo, a depender da situação, cabe a Gestão Universitária mitigar, transferir, evitar ou se for de baixo impacto e probabilidade de ocorrer, a de aceitar o risco. Tudo depende da quantidade de recursos que a instituição precisará investir para prevenir ou lidar com o risco.

Para o desenvolvimento de metodologias, é fundamental realizar ajustes a fim de adequar ao contexto da unidade e de suas necessidades. Por ser algo particular, a Gestão de Risco deve ser elaborada sob medida para cada Instituição Universitária.

Observado as obrigações legais que a gestão universitária terá que atender e comparado os dois documentos da CGU e do MP, entende-se que tais documentos serão relevantes na construção de uma metodologia de risco voltada para a Gestão Universitária, de modo a colaborar para a implantação de boas práticas de gestão de integridade, riscos e controles internos e tomada de decisões de governança.

REFERÊNCIAS

ABNT. Gestão de Riscos – Diretrizes. **NBR ISO 31000**. Associação Brasileira de Normas Técnicas. 2018. Disponível em: <http://iso31000.net/norma-iso-31000-de-gestao-de-riscos/>. Acesso em 8 jun. 2018.

AZEVEDO, Ivan Almeida de. Ações de controle interno da Universidade Federal de Santa Catarina: um estudo sobre o nível de maturidade do gerenciamento de riscos. **Dissertação**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PPAU0133-D.pdf>. Acesso em 12 jun. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 001**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria Geral da União: DF, 2016. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em 13 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 13 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/>. Acesso em 13 jun. 2018.

CANTERLE, Nilsa Maria Guarda; FAVARETTO, Fábio. Proposta de um modelo referencial de gestão de indicadores de qualidade na instituição universitária. Red de **Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portuga**l. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 60, p. 393-412, jul./set. 2008. Disponível em : <http://www.redalyc.org/html/3995/399537958005/>. Acesso em 13 jun. 2018.

CGU. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Brasília: 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em 14 jun. 2018.

_____. **Gestão de Riscos**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/gestao-de-riscos>. Acesso em 15 jun. 2018.

COLOMBO, S. S. (Org.). **Gestão universitária**: os caminhos para a excelência. Porto Alegre: Penso, 2013. 280 p.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO SÉCULO XXI: visão e ação, 1., 1998, Paris. Anais…Brasília, DF: UNESCO, 1998.

DAVIES, J.; LOCKWOOD, G. **Universities**: the managment challenge. Philadelphia: NFER-NELSON, 1985.

ERIC. **Ashe Higher Education Report 2001**. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1002/(ISSN)1536-0709/issues?activeYear=2001>. Acesso em: 18 jun.2018.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; AFONSO, Mariangela Rosa; BORDIGNON, Luciane Spanhol. Gestão Universitária: qualidade, investigação cinetífica e inovação educacional. **Revista GUAL**. Florianópolis, v. 5, n. 1, pp. 83-103, jan./fev./mar./abr. 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/3193/319327514006/>. Acesso em 13 jun. 2018.

HAIR Junior, Joseph F.; BABIN, Barry; MONEY, Arthut H.; SAMOUEL, Phillip. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ISO/IEC. **Risk management** -- Guidelines, International Organization for Standardization. ISO/IEC 31000: 2008.

ITM. ITM Platform**. O que é a gestão de riscos?** 2015. Disponível em: <http://www.itmplatform.com/br/blog/o-que-e-a-gestao-de-riscos/>. Acesso em 13 jun. 2018.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa**: um guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KEZAR, A.; ECKEL, P. **Meeting Today's Governance Challenges**. Journal of Higher Education 75 (4), pp. 371 -399, 2004.

LÉLIS, D. L. M.; MÁRIO, P. D. C.. **Auditoria interna com foco em governança, gestão de riscos e controle interno:** análise da auditoria interna de uma empresa do setor energético. In: Congresso USP de Contabilidade, 9º, 2009.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTIN, Nilton C; SANTOS, Lílian R; DIAS FILHO, José Maria. Governança empresarial, riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria. **Revista Contabilidade e Finança**s. N. 34, jan/abr 2004, p. 7-22.

MEC. Ministério de Educação. **Portaria Nº 234**, de 15 de março de 2018. Aprova a Política de Gestão de Riscos e Controles do Ministério da Educação - PGRC-MEC e dá outras providências. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/03/2018&jornal=515&pagina=37&totalArquivos=146>. Acesso em 13 jun. 2018.

MP. Ministério do Planejamento, Gestão e Desenvolvimento. **Manual de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Brasília: AECI, 2017.

PERCY-SMITH, C. **Local governance in Britain.** Basingstoke: Palgrave, 2001

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como elaborar trabalho monográfico em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. 6. reimp. São Paulo: Atlas, 2012.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. Os desafios contemporâneos da gestão universitária: discursos politicamente construídos. **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. 14, 15 e 16 de abril de 2014, Porto, Portugal. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/RaimundaMariadaCunhaRibeiro_GT2_integral.pdf>. Acesso em 12 jun. 2018.

SHATTOCK, M. **Managing Good Governance in Higher Education**. Berkshire, England: Open University, 2006.

SEDEREZ, Célia de Souza; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de riscos nas universidades e centros universitários do Estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, Edição especial 2011, p.70-93. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/3193/319327513006/>. Acesso em 12 jun. 2018.

ZAMITH, José Luís Cardoso. **Gestão de riscos & prevenção de perdas**: um novo paradigma para a segurança nas organizações. Rio de Janeiro: FGV, 2007.