

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL - PROFIAP

HÉLCIO DE BRITO LIMA

MODELO DE MENSURAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E
CONTROLES INTERNOS EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
ESTUDO EM UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO

DOURADOS – MS
2026

HELICIO DE BRITO LIMA

MODELO DE MENSURAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E
CONTROLES INTERNOS EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
ESTUDO EM UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado
Profissional em Administração Pública em Rede
Nacional – PROFIAP da Universidade Federal da
Grande Dourados para fins de obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Alexandre de Souza Corrêa, Dr.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

L732m Lima, Helcio De Brito
 MODELO DE MENSURAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E
 CONTROLES INTERNOS EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
 ESTUDO EM UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO [recurso eletrônico] / Helcio De Brito Lima. --
 2026.
 Arquivo em formato pdf.
 Orientador: Alexandre de Souza Corrêa.
 Coorientador: Amilton Luiz Novaes.
 Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Universidade Federal da Grande Dourados,
 2026.
 Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>
 1. Governança pública. 2. Gestão de riscos. 3. Controles internos. 4. Modelo de Mensuração de
 Maturidade. I. Corrêa, Alexandre De Souza. II. Novaes, Amilton Luiz. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



Ministério da Educação
 Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
 Pró-Reitoria de Pós-Graduação
 Coordenadoria de Pós-Graduação



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR HELCIO DE BRITO LIMA, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA".

Aos quatorze dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e seis, às treze horas e trinta minutos, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada **"MODELO DE MENSURAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: ESTUDO EM UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO"**, apresentada pela pessoa mestrande Helcio de Brito Lima, do Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Alexandre de Souza Correa/UFGD (presidente/orientador) Prof.^a Dr.^a Rosalia Maria, Passos da Silva/UNIR (membro titular interno) Prof. Dr. Saulo Fabiano Amancio Vieira/UFGD (membro titular, externo). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer à pessoa candidata e aos integrantes da banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após a pessoa candidata ter apresentado a sua Dissertação, os membros da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo a pessoa candidata obtido APROVAÇÃO. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados/MS, 14 de agosto de 2026.

Documento assinado digitalmente
 gov.br ALEXANDRE DE SOUZA CORREA
 Data: 19/08/2026 09:58:59-0300
 Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
 gov.br ROSALIA MARIA PASSOS DA SILVA
 Data: 17/08/2026 19:11:39-0300
 Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
 gov.br SAULO FABIANO AMANCIO VIEIRA
 Data: 19/08/2026 09:07:47-0300
 Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Alexandre de Souza Correa
 Presidente/orientador

Prof.^a Dr.^a Rosalia Maria Passos da Silva
 Membro Titular Interno

Prof. Dr. Saulo Fabiano Amancio Vieira
 Membro Titular Externo

(PARA USO EXCLUSIVO DA PROPG)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por conceder-me força, sabedoria e perseverança para superar os desafios encontrados ao longo desta caminhada.

À minha mãe, Maria, por todo amor, dedicação e pelos ensinamentos que contribuíram para a formação da pessoa que sou. Sua história, sua força e seu apoio foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

À minha amada esposa, Gislayne, pelo amor, companheirismo, compreensão e incentivo constantes. Obrigado por permanecer ao meu lado, compartilhando os desafios, compreendendo minhas ausências e acreditando na realização deste sonho.

Aos meus filhos, Gabriel e Matheus, razão da minha vida e fonte diária de inspiração. Cada esforço dedicado a esta conquista também foi por vocês, que tornam minha caminhada mais significativa e me motivam a buscar sempre o melhor.

Ao meu orientador e amigo, Prof. Alexandre, pela orientação, confiança, disponibilidade e pelos conhecimentos compartilhados ao longo desta trajetória. Sua contribuição foi fundamental para o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho.

Ao meu amigo Marcão, companheiro desta trajetória, pela amizade, pela parceria e pelo apoio ao longo desta caminhada acadêmica e pessoal.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma maneira, contribuíram para a realização deste trabalho, seja por meio de orientações, conhecimentos compartilhados, palavras de incentivo ou gestos de apoio. Cada contribuição foi importante para que esta etapa pudesse ser concluída.

A todos, minha sincera gratidão.

RESUMO

A institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos é relevante para o fortalecimento da governança e da tomada de decisão nas organizações públicas. Embora a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016), tenha estabelecido diretrizes para a implementação da governança, da gestão de riscos e dos controles internos no âmbito do Poder Executivo federal, permanecem dificuldades na implementação e consolidação dessas práticas. Esta pesquisa teve como objetivo elaborar um modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos, aplicável aos órgãos e entidades da administração pública federal. O estudo insere-se na linha de pesquisa Administração Pública e Organizações, contribuindo para o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública. Trata-se de pesquisa aplicada, quantitativa e descritiva, realizada nas unidades organizacionais do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD). O modelo foi estruturado em sete dimensões (Ambiente de Governança e Estrutura, Identificação de Riscos, Análise e Avaliação de Riscos, Controles Internos, Tratamento de Riscos Comunicação e Informação e Monitoramento e Revisão) e utilizou instrumento com escala *Likert* de cinco pontos, fundamentada no COSO, na ABNT NBR ISO 31000:2018 e na IN Conjunta nº 01/2016. Os dados foram analisados por estatística descritiva, consistência interna, correlação de *Spearman* e testes não paramétricos. Os resultados evidenciaram Índice Global de Maturidade de 2,17, correspondente ao Nível 2 - Inicial/Informal. As maiores médias foram observadas em Ambiente de Governança e Estrutura, com 2,48, e Controles Internos, com 2,47, enquanto as demais dimensões alcançaram resultados inferiores à estas duas dimensões. Os achados demonstraram práticas iniciais e avanços pontuais, ainda marcados por informalidade, baixa padronização e fragilidades na identificação, análise, tratamento e monitoramento dos riscos. A originalidade reside na integração da gestão de riscos e dos controles internos em um modelo único, aplicável às organizações públicas. Como contribuição foi desenvolvido o Produto Técnico-Tecnológico denominado Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos, que permite diagnosticar o nível institucional, identificar lacunas e recomendar melhoria e apoiar a tomada de decisão.

Palavras-chave: Governança pública; Gestão de riscos; Controles internos; Modelo de Mensuração de Maturidade.

ABSTRACT

The institutionalization of risk management and internal controls is crucial for strengthening governance and decision-making within public organizations. Although Joint Normative Instruction N°. 01/2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brazil, 2016) established guidelines for implementing governance, risk management, and internal controls within the federal executive branch, challenges regarding the implementation and consolidation of these practices persist. This research aimed to develop a maturity measurement model for risk management and internal controls applicable to federal public administration agencies and entities. The study falls within the "Public Administration and Organizations" research area, contributing to the improvement of governance and public management. It is an applied, quantitative, and descriptive study conducted across the organizational units of the University Hospital of the Federal University of Grande Dourados (HU-UFGD). The model was structured around seven dimensions (Governance Environment and Structure; Risk Identification; Risk Analysis and Evaluation; Internal Controls; Risk Treatment; Communication and Information; and Monitoring and Review) and utilized a five-point Likert scale instrument based on COSO, ABNT NBR ISO 31000:2018, and Joint Normative Instruction No. 01/2016. Data were analyzed using descriptive statistics, internal consistency measures, Spearman correlation, and non-parametric tests. The results revealed a Global Maturity Index of 2.17, corresponding to Level 2 – Initial/Informal. The highest mean scores were observed in the "Governance Environment and Structure" (2.48) and "Internal Controls" (2.47) dimensions, while the remaining dimensions scored lower than these two. The findings revealed nascent practices and isolated advances, still characterized by informality, low standardization, and weaknesses in the identification, analysis, treatment, and monitoring of risks. The study's originality lies in the integration of risk management and internal controls into a unified model applicable to public sector organizations. As a contribution, a technical-technological product was developed—the Risk Management and Internal Controls Maturity Measurement Model—which enables the assessment of institutional maturity levels, the identification of gaps, the recommendation of improvements, and support for decision-making.

Keywords: Public governance; Risk management; Internal controls; Maturity measurement model.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo das Três Linhas do IIA	26
Figura 2 - Processo de gestão de riscos segundo a ISO 31000	33
Figura 3 - Princípios de gestão de riscos segundo o Orange Book	48
Figura 4 - Estrutura integrada de controles internos.....	62
Figura 5 - Estrutura do COSO ERM: Integração entre estratégia e desempenho	63
Figura 6 - Princípios, estrutura e processo segundo a ISO 31000.....	64
Figura 7 - Estrutura do modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos	87
Figura 8 - Índice Global de Maturidade obtido	89
Figura 9 - Radar de Maturidade.....	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições de Controles Internos	28
Quadro 2 - Definições de risco	39
Quadro 3 – Definições de gestão de riscos	41
Quadro 4 - Classificação dos riscos organizacionais segundo a literatura	42
Quadro 5 - Evolução dos referenciais de gestão de riscos e controles internos	44
Quadro 6 - Principais Frameworks de Gestão de Riscos	59
Quadro 7 - Comparação dos frameworks	67
Quadro 8 - Ferramentas e sua Aplicabilidade	68
Quadro 9 - Classificação dos processos organizacionais da primeira linha de defesa	72
Quadro 10 - Delimitação da unidade de análise e classificação das unidades organizacionais segundo o modelo das Três Linhas.....	74
Quadro 11 - Dimensões analíticas do instrumento de pesquisa e amparo normativo	76
Quadro 12 - Critérios de classificação do Índice Global de Maturidade (IGM)	78
Quadro 13 - Perfil dos participantes do pré-teste piloto do instrumento.....	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Caracterização da amostra.....	88
Tabela 2 - Estatísticas descritivas das dimensões do modelo.....	90
Tabela 3 - Distribuição das unidades organizacionais por nível de maturidade	92
Tabela 4 - Estatísticas descritivas do Índice Global de Maturidade por área de atuação.....	92
Tabela 5 - Comparação do grau de maturidade entre as áreas de atuação	93
Tabela 6 - Comparação do Índice Global de Maturidade segundo o tempo de atuação dos respondentes	94
Tabela 7 - Práticas com maiores e menores médias de maturidade	95
Tabela 8 - Principais dificuldades identificadas pelos participantes	96
Tabela 9 - Consistência interna das dimensões e do instrumento completo	97
Tabela 10 - Matriz sintética das principais correlações entre as dimensões	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAA – American Accounting Association

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AICPA – American Institute of Certified Public Accountants

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

ERM – Enterprise Risk Management

FEI – Financial Executives International

GAO – Government Accountability Office

HM – Her Majesty's

HU-UFGD – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados

IGM – Índice Geral de Maturidade

IIA – Institute of Internal Auditors

IMA – Institute of Management Accountants

IN – Instrução Normativa

ISO – International Organization for Standardization

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

ONU – Organização das Nações Unidas

PEMPAL – Public Expenditure Management Peer Assisted Learning

PROFIAP – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional

PTT – Produto Técnico-Tecnológico

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	18
2.1 Governança pública.....	18
2.1.1 Conceito de governança pública.....	20
2.1.2 Princípios e dimensões da governança pública	21
2.1.3 Governança pública e o papel da alta administração.....	24
2.1.4 Estruturas formais de governança.....	25
2.2 Controles internos	27
2.2.1 Conceito e objetivos dos controles internos	29
2.2.2 Componentes, tipologias e modelo de controles internos	31
2.2.3 Controles internos como resposta aos riscos	33
2.2.4 Sistema de controles internos na administração pública brasileira	34
2.2.5 Limitações e fragilidades dos controles internos.....	36
2.3 Gestão de riscos.....	37
2.3.1 Conceito de risco e gestão de riscos	39
2.3.2 Classificação e tipologias de riscos	42
2.3.3 Evolução da gestão de riscos no setor público	44
2.3.4 Finalidades da gestão de riscos e criação de valor público	45
2.3.5 Referenciais internacionais de gestão de riscos no setor público.....	47
2.3.6 Gestão de riscos em organizações de saúde	49
2.3.7 Desafios da implementação da gestão de riscos.....	51
2.4 Integração entre governança, controles internos e gestão de riscos	53
2.5 Teoria Institucional e a institucionalização das práticas organizacionais	55
2.6 Mensuração da maturidade organizacional.....	57
2.7 Frameworks de gestão de riscos e controles internos	58
2.7.1 Fundamentos e papel dos <i>frameworks</i> organizacionais.....	60
2.7.2 <i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)</i>	61
2.7.3 ISO 31000 - Gestão de riscos	64
2.7.4 Instrução normativa conjunta nº 01/2016.....	65
2.7.5 Convergências e complementaridades entre os <i>frameworks</i>	66
2.8 Ferramentas e técnicas para identificação e mapeamento de riscos.....	67
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	70

3.1 Abordagem e delineamento da pesquisa	70
3.2 Universo e sujeitos da pesquisa	71
3.2.1 Critérios de inclusão e exclusão dos sujeitos da pesquisa	73
3.2.2 Ambiente da pesquisa e unidade de análise.....	73
3.3 Instrumento e coleta de dados	75
3.3.1 Procedimentos de mensuração, classificação e análise da maturidade	77
3.3.2 Validação do instrumento, aderência normativa e rastreabilidade	79
3.4 Procedimentos de análise dos dados	80
3.5 Estratégias de difusão dos conhecimentos gerados	81
3.6 Considerações éticas da pesquisa	82
3.7 Limitações e vieses	84
3.8 Riscos e benefícios esperados.....	85
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	86
4.1 Resultados	86
4.1.1 Modelo teórico de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos	86
4.1.1 Caracterização da amostra	88
4.1.2 Maturidade global e por dimensões.....	89
4.1.3 Distribuição dos níveis de maturidade.....	91
4.1.4 Comparação da maturidade entre as áreas de atuação.....	93
4.1.5 Comparação da maturidade segundo o tempo de atuação	93
4.1.6 Grau de institucionalização das práticas.....	94
4.1.7 Percepção dos respondentes sobre as dificuldades para a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos	96
4.2 Evidências da consistência do modelo de mensuração.....	97
4.1.1 Consistência interna do instrumento.....	97
4.2.2 Correlação entre as dimensões do modelo	98
4.3 Discussão	99
4.3.1 O modelo de mensuração apresentou consistência para avaliar a maturidade da gestão de riscos e dos controles internos	100
4.3.2 O modelo permitiu posicionar a organização no processo de institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos	101
4.3.3 O modelo permitiu identificar as etapas do ciclo de gestão de riscos que demandam maior fortalecimento institucional.....	103
4.3.4 O modelo evidenciou fatores críticos para a evolução da maturidade organizacional.....	105

4.3.5 O modelo apresenta potencial de aplicação como instrumento de diagnóstico da maturidade na administração pública federal	106
5 SEÇÃO PROPOSITIVA (PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO).....	108
5.1 Fundamentação da proposta	108
5.2 Produto Técnico-Tecnológico proposto	108
5.3 Estrutura do produto	109
5.4 Contribuições práticas	110
5.5 Aplicabilidade.....	111
5.6 Implementação do produto	111
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS	116
APÊNDICE I – INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS	125
APÊNDICE II - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE	129
APÊNDICE III – RELAÇÃO GERAL DAS PRÁTICAS AVALIADAS	131
APÊNDICE IV – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO MODELO DE MENSURAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS APLICÁVEL AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	133

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade da administração pública contemporânea, marcada pela ampliação das demandas sociais, restrições orçamentárias e maior exigência por transparência e *accountability*¹, tem impulsionado a adoção de práticas de governança mais estruturadas e orientadas a resultados (OECD, 2015; Rhodes, 1996; Pierre; Peters, 2000). Nesse contexto, a gestão de riscos e os controles internos emergem como instrumentos fundamentais para o fortalecimento institucional, contribuindo para a prevenção de falhas, a melhoria da tomada de decisão e a promoção do valor público (Fraporti; Santos, 2018).

No Brasil, a institucionalização dessas práticas obteve maior relevância a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016), que estabeleceu diretrizes para a implementação de governança, gestão de riscos e controles internos no âmbito do Poder Executivo federal. A norma reforça a necessidade de adoção de abordagem sistemática e integrada, orientada à identificação, avaliação e tratamento de riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos organizacionais.

Apesar dos avanços normativos, observa-se que a implementação efetiva da gestão de riscos e dos controles internos ainda representa um desafio significativo nas organizações públicas (TCU, 2018a; CGU, 2018). Em muitos casos, essas práticas permanecem restritas a iniciativas pontuais, com baixo nível de formalização e limitada integração aos processos decisórios. Tal cenário evidencia um descompasso entre as diretrizes normativas e a realidade operacional das instituições, especialmente no nível das unidades organizacionais responsáveis pela execução direta das atividades. Essa situação pode ser associada, entre outros fatores, à baixa integração entre estruturas formais de governança e as rotinas operacionais, bem como à limitada incorporação da gestão de riscos como instrumento efetivo de apoio à tomada de decisão (OECD, 2015; CGU, 2018; TCU, 2020; Assi & Assi, 2022). Essa realidade assume contornos particulares quando analisada em contextos institucionais específicos.

No âmbito das organizações de saúde pública, essa problemática torna-se ainda mais relevante, tendo em vista a elevada complexidade organizacional e a multiplicidade de funções, como as desempenhadas por hospitais universitários (OECD, 2017; WHO, 2016). Nessas instituições, coexistem atividades assistenciais, administrativas, de ensino e pesquisa, expondo a

¹ *Accountability* refere-se à obrigação de prestar contas, justificar decisões e assumir responsabilidade por ações no âmbito da gestão pública (Bovens, 2007).

organização a múltiplos riscos de natureza operacional, assistencial, financeira e regulatória. A ausência de mecanismos estruturados de gestão de riscos e controles internos pode comprometer não apenas a eficiência administrativa, mas também a segurança do paciente e a qualidade dos serviços prestados (Assi & Assi, 2022). É a partir dessa perspectiva que se delimita o contexto empírico deste estudo.

Localizado no município de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, insere-se nesse contexto, o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), instituição pública federal vinculada à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e integrante da rede de hospitais universitários federais, que atua integralmente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), exercendo papel estratégico na articulação entre ensino, pesquisa e assistência à saúde, sendo referência assistencial para uma macrorregião composta por 33 municípios, com população de 845.976 habitantes (IBGE, 2023; HU-UFGD, 2024). Com capacidade instalada de 171 leitos e oferta de serviços de média e alta complexidade, a instituição apresenta diversidade assistencial e organizacional. Essa combinação de porte, abrangência regional e multiplicidade de funções confere ao HU-UFGD elevado grau de complexidade, tornando-o um ambiente particularmente relevante para a análise da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos no nível das unidades organizacionais.

Frente a esse cenário, **justifica-se** compreender como a gestão de riscos e os controles internos se materializam no nível operacional das organizações. Nesse contexto, o modelo das três linhas do *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2020) estabelece que a governança organizacional é sustentada por diferentes níveis de atuação complementares. A primeira linha é composta pelas unidades responsáveis pela execução direta das atividades e pela gestão dos riscos inerentes aos processos; a segunda linha corresponde às funções de supervisão, monitoramento e apoio especializado, como gestão de riscos, *compliance* e controles internos; enquanto a terceira linha é representada pela auditoria interna, responsável pela avaliação independente da efetividade dos controles e da governança. Embora o modelo pressuponha a atuação integrada dessas três linhas, esta pesquisa concentra-se na primeira linha de defesa, por compreender que é nesse nível que os riscos se materializam operacionalmente e onde as práticas de gestão de riscos e controles internos tendem a apresentar maior variabilidade de institucionalização.

Assim, a análise desse nível permite avaliar não apenas a existência formal de práticas, mas o grau de sua efetiva incorporação às rotinas organizacionais, aspecto relacionado à noção de

maturidade em gestão de riscos e controles internos. Diante desse contexto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: **Como avaliar a maturidade da gestão de riscos e dos controles internos em órgãos da administração pública federal?**

Para responder a esse problema, o **objetivo geral** desta pesquisa consiste em elaborar e testar um modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos aplicável aos órgãos da administração pública federal.

Como **objetivos específicos**, busca-se: i) identificar a existência e o grau de institucionalização das práticas de gestão de riscos e controles internos nas unidades organizacionais de primeira linha do HU-UFGD; ii) mensurar o grau de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos nas unidades organizacionais estudadas, considerando o nível de institucionalização das práticas avaliadas nas dimensões analíticas da pesquisa; iii) desenvolver um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) voltado à mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos aplicável aos órgãos da administração pública federal.

A relevância desta pesquisa justifica-se sob diferentes perspectivas. No plano teórico, o estudo contribui para o avanço da literatura sobre governança pública ao explorar a aplicação prática de modelos de gestão de riscos e controles internos em organizações de saúde, com foco no nível operacional, ainda pouco abordado em estudos empíricos. Sob o enfoque metodológico, a pesquisa propõe um modelo estruturado de avaliação de maturidade baseado em diretrizes normativas, permitindo mensuração objetiva do grau de institucionalização das práticas. Sob a ótica prática, a pesquisa apresenta elevada aplicabilidade, uma vez que os resultados obtidos subsidiaram o desenvolvimento de um PTT consistente em um modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos. Esse produto visa apoiar órgãos da administração pública federal na implementação estruturada da gestão de riscos e controles internos, contribuindo para a melhoria dos processos, redução de vulnerabilidades e fortalecimento da governança institucional.

Ademais, ao concentrar a análise nas unidades da primeira linha de defesa, a pesquisa oferece diagnóstico mais aderente à realidade operacional da organização, permitindo identificar lacunas concretas e propor soluções factíveis. Dessa forma, o estudo alinha-se à proposta do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), a articular produção de conhecimento com impacto direto na melhoria da gestão pública.

Por fim, destaca-se que a pesquisa contribui para o fortalecimento da cultura de gestão de riscos e controles internos no âmbito do HU-UFGD, podendo servir como referência para outras

instituições públicas que enfrentam desafios semelhantes na implementação dessas práticas. Além disso, o estudo apresenta alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, especialmente com o ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura, ao favorecer a modernização dos processos organizacionais e a adoção de práticas inovadoras de gestão, ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, ao propor mecanismos voltados ao fortalecimento institucional, à melhoria da governança pública e ao aprimoramento da gestão de riscos e dos controles internos no setor público. Também se relaciona com o ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação, ao estimular a cooperação entre órgãos públicos, a disseminação do conhecimento e o compartilhamento de boas práticas institucionais (ONU, 2015).

Quanto à estrutura da dissertação, o trabalho encontra-se organizado em capítulos que abordam a revisão bibliográfica sobre governança pública, controles internos, gestão de riscos e *frameworks* correlatos, os procedimentos metodológicos adotados, a apresentação e análise dos resultados obtidos e, por fim, as considerações finais da pesquisa.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O presente capítulo tem por finalidade apresentar os referenciais teóricos que fundamentam a pesquisa, abordando os principais conceitos relacionados à governança pública, aos controles internos e à gestão de riscos no contexto da administração pública. Inicialmente, discute-se a governança pública por compreender que esta constitui o nível estruturante e direcionador das práticas organizacionais, estabelecendo princípios, mecanismos e diretrizes que orientam a atuação institucional, a tomada de decisão e os sistemas de controle. Nesse contexto, os controles internos e a gestão de riscos são compreendidos como instrumentos essenciais para a efetividade da governança, contribuindo para o alcance dos objetivos organizacionais, a integridade institucional e a geração de valor público. A partir dessa perspectiva, o capítulo também aborda os principais *frameworks* e referenciais normativos relacionados ao tema, bem como ferramentas aplicáveis à identificação e ao mapeamento de riscos.

2.1 Governança pública

A governança pública consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais referenciais para o aprimoramento da gestão estatal, especialmente em contextos caracterizados por crescente complexidade organizacional, restrições fiscais e intensificação das demandas sociais

por transparência, eficiência e *accountability*. Nesse cenário, a atuação do Estado passou a exigir não apenas conformidade legal, mas também capacidade de planejamento estratégico, coordenação institucional e monitoramento contínuo dos resultados das políticas públicas (OECD, 2015; Rhodes, 1996).

A evolução desse paradigma reflete a transição de um modelo tradicional de administração pública, centrado no controle formal e na burocracia procedimental, para uma abordagem orientada à entrega de valor público e à gestão por resultados. Vincent e Barkhi (2021) destacam que a governança contemporânea tem se deslocado de uma lógica organizacional isolada para modelos colaborativos e interdependentes. Essa transformação está associada à ampliação das interações entre atores públicos e privados, bem como à necessidade de coordenação institucional em ambientes complexos, nos quais as decisões públicas dependem de múltiplos níveis de governança (Kooiman, 2003; Pierre; Peters, 2000).

No âmbito da administração pública brasileira, esse movimento foi intensificado por iniciativas normativas e institucionais que buscaram fortalecer os mecanismos de liderança, estratégia e controle. Destaca-se, nesse sentido, a atuação de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que passaram a induzir a adoção de práticas estruturadas de governança nas organizações públicas, com ênfase na gestão de riscos, melhoria dos controles internos, na integridade (Brasil, 2016; TCU, 2020). Observa-se que tais práticas já foram implementadas em diferentes órgãos da administração pública federal. O TCU instituiu seu Sistema de Gestão de Riscos (SGR/TCU), com metodologia estruturada para identificação, análise e tratamento de riscos. De forma semelhante, o então Ministério do Planejamento implementou a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (PGIRC), o qual estruturou instâncias formais de governança e metodologias específicas. Ademais, diversos ministérios do Poder Executivo Federal instituíram Comitês de Governança, Riscos e Controles (CGRC), incorporando a gestão de riscos aos processos decisórios e ao planejamento institucional. Essas iniciativas evidenciam a institucionalização progressiva dessas práticas no setor público brasileiro, reforçando seu papel como instrumento de melhoria da governança e do desempenho organizacional (TCU, 2018a; Brasil, 2017; CGU, 2018).

Adicionalmente, o TCU tem contribuído para a consolidação desse modelo ao desenvolver referenciais de avaliação da governança organizacional, enfatizando a importância da maturidade institucional e da adoção de práticas sistematizadas de monitoramento, avaliação e gestão de riscos

(TCU, 2020). Nessa perspectiva, Assi e Assi (2022) reforça a ideia de que a governança deve ser compreendida como um sistema dinâmico, no qual estruturas formais, processos decisórios e mecanismos de controle atuam de forma integrada.

Dessa forma, a governança pública configura-se como um arcabouço essencial para o fortalecimento das organizações estatais, ao promover maior capacidade de resposta às demandas sociais, reduzir incertezas e aprimorar a qualidade da gestão. Hazzaa *et al.* (2022) ampliam a compreensão da governança ao evidenciar que sua efetividade depende da institucionalização de controles internos capazes de traduzir diretrizes estratégicas em práticas operacionais consistentes. Nesse contexto, torna-se necessário compreender os fundamentos conceituais da governança pública, suas definições e elementos estruturantes, aspectos discutidos na seção a seguir.

2.1.1 Conceito de governança pública

O conceito de governança pública tem origem nas discussões sobre governança corporativa no setor privado, sendo posteriormente adaptado às especificidades do ambiente estatal, no qual a multiplicidade de atores e interesses amplia a complexidade dos processos decisórios. Enquanto a governança corporativa tradicionalmente se concentra na relação entre acionistas e gestores, a governança pública incorpora uma gama mais ampla de *stakeholders*², incluindo cidadãos, órgãos de controle, instituições políticas e a sociedade em geral (Bovaird; Löffler, 2003).

No campo da administração pública, a governança é compreendida como o conjunto de arranjos institucionais, mecanismos e processos que orientam a tomada de decisão, asseguram a implementação de políticas públicas e promovem a *accountability*. Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2015), a governança pública envolve a capacidade do Estado de formular, implementar e monitorar políticas de forma eficaz, garantindo alinhamento entre objetivos institucionais e interesses coletivos, de forma complementar, Secchi (2009) menciona que teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social, já para Bovaird e Löffler (2003), a qualidade da governança

² *Stakeholders* são indivíduos, grupos ou instituições que podem influenciar ou ser influenciados pelos objetivos organizacionais, sendo relevantes para a gestão de riscos e a governança pública (Freeman, 1984; ISO, 2018; Brasil, 2020).

pública está associada à capacidade de articular múltiplos atores em processos contínuos de decisão, execução e avaliação de políticas públicas.

No contexto brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) define governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Essa definição destaca três dimensões fundamentais da governança: o direcionamento estratégico, a supervisão das ações e o monitoramento dos resultados.

A governança pública também se relaciona diretamente com os princípios constitucionais da administração pública, notadamente legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Ao incorporar mecanismos de gestão de riscos e controles internos, a governança amplia seu escopo para além da conformidade normativa, assumindo uma visão preventiva e orientada à melhoria do desempenho institucional.

Autores como Rhodes (1996) e Pierre e Peters (2000) ressaltam que a governança pública contemporânea ultrapassa modelos hierárquicos tradicionais, passando a envolver redes de interação entre diferentes atores públicos e privados. Essa abordagem enfatiza a coordenação, a cooperação e a adaptação institucional como elementos centrais para a condução de políticas públicas em ambientes complexos.

Nesse sentido, a governança pública pode ser compreendida como um sistema integrado que articula liderança institucional, definição de estratégias, mecanismos de controle e instrumentos de gestão de riscos, com o objetivo de assegurar a entrega de valor público (Leite, 2017). Essa interpretação sistêmica reforça a interdependência entre governança, gestão de riscos e controles internos (TCU, 2020).

2.1.2 Princípios e dimensões da governança pública

A consolidação da governança pública como referencial para a melhoria da gestão estatal está diretamente associada à definição de princípios e dimensões que orientam a atuação das organizações públicas. Esses elementos funcionam como fundamentos normativos e analíticos que estruturam a governança, permitindo sua operacionalização de forma sistemática e alinhada aos objetivos institucionais. No contexto contemporâneo, destacam-se as contribuições da Organização

para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e do Tribunal de Contas da União (TCU), cujos referenciais têm influenciado significativamente a adoção de boas práticas no setor público.

No âmbito internacional, a OECD (2015) estabelece que a boa governança pública deve estar pautada por princípios como transparência, *accountability*, integridade, eficiência e capacidade de resposta às demandas sociais. Na mesma linha, Bovaird e Löffler (2003) identificam um conjunto de princípios associados à boa governança pública, dentre os quais se destacam a transparência, a *accountability*, o engajamento dos cidadãos, a capacidade de atuação em parceria, a sustentabilidade e o respeito ao Estado de Direito. Esses princípios refletem a necessidade de que a atuação estatal seja orientada não apenas pela conformidade normativa, mas também pela geração de valor público e pela legitimidade das decisões governamentais. A transparência, nesse contexto, refere-se à disponibilidade e acessibilidade das informações públicas, enquanto a *accountability* envolve a responsabilização dos agentes públicos por suas decisões e resultados (OECD, 2015).

A integridade, por sua vez, relaciona-se à adoção de padrões éticos e à prevenção de desvios de conduta, sendo elemento essencial para a confiança nas instituições públicas (TCU, 2020). Já a eficiência e a efetividade dizem respeito à capacidade do Estado de utilizar adequadamente seus recursos para alcançar resultados que atendam às necessidades da sociedade, enquanto a responsividade, destaca a importância da adaptação das políticas públicas às demandas sociais (Bovaird; Löffler, 2003; OECD, 2015).

No contexto brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) sistematiza a governança pública a partir de três dimensões estruturantes: liderança, estratégia e controle. A dimensão da liderança refere-se ao papel da alta administração na definição de diretrizes, na promoção de valores organizacionais e no estabelecimento de uma cultura institucional orientada à integridade e à gestão de riscos. A estratégia está relacionada à definição de objetivos, ao planejamento institucional e à alocação de recursos, assegurando coerência entre as ações organizacionais e as prioridades públicas. Por sua vez, a dimensão do controle compreende os mecanismos de monitoramento, avaliação e supervisão, incluindo a gestão de riscos e os controles internos.

De maneira semelhante ao TCU, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2023), estabelece quatro princípios fundamentais que orientam a adoção de boas práticas de governança: prestação de contas (*accountability*), transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*) e

responsabilidade corporativa (*compliance*). A prestação de contas refere-se à obrigação dos administradores e agentes de governança de reportar, de forma periódica e clara, suas ações e resultados. A transparência envolve a disponibilização de informações relevantes, confiáveis e tempestivas sobre processos, indicadores e resultados. O princípio da equidade destaca a necessidade de tratamento justo e isonômico entre os diferentes *stakeholders*. Por fim, a responsabilidade corporativa está relacionada à atuação ética e responsável da organização, com clara definição de papéis e responsabilidades.

Essas dimensões não atuam de forma isolada, mas de maneira integrada, configurando um sistema de governança que permite avaliar, direcionar e monitorar a atuação organizacional (TCU, 2020; COSO, 2017). A interdependência entre liderança, estratégia e controle reforça a necessidade de alinhamento entre os níveis decisórios e operacionais, contribuindo para a redução de incertezas e para o aprimoramento do desempenho institucional.

De igual modo, a articulação entre princípios e dimensões da governança pública evidencia sua natureza sistêmica e multifacetada. Enquanto os princípios estabelecem diretrizes normativas que orientam a atuação estatal, as dimensões estruturam a forma como essas diretrizes são implementadas no âmbito organizacional. Essa combinação permite compreender a governança pública não apenas como um conjunto abstrato de valores, mas como um modelo operacional que orienta práticas concretas de gestão (OECD, 2015; TCU, 2020).

A incorporação desses princípios e dimensões está diretamente relacionada à institucionalização de práticas de gestão de riscos e controles internos. Ao promover transparência, *accountability* e controle, a governança cria as condições necessárias para a identificação, avaliação e tratamento de riscos, contribuindo para a prevenção de falhas e para a melhoria contínua dos processos organizacionais (COSO, 2017; ISO, 2018). Nesse sentido, a governança pública atua como elemento integrador que conecta objetivos estratégicos, gestão de riscos e mecanismos de controle.

Dessa forma, os princípios e dimensões da governança pública constituem a base para a construção de sistemas organizacionais mais robustos, capazes de lidar com a complexidade e a incerteza inerentes ao setor público. Sua compreensão é essencial para o desenvolvimento de modelos de gestão que não apenas assegurem conformidade, mas também promovam a geração sustentável de valor público (Assi, 2017).

2.1.3 Governança pública e o papel da alta administração

A alta administração exerce papel central na consolidação da governança pública e na institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, atuando como instância responsável pelo direcionamento estratégico, supervisão e avaliação da atuação organizacional. Conforme estabelecido pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*³ (COSO, 2017), a responsabilidade última pela estrutura de gestão de riscos recai sobre o conselho ou órgão equivalente de governança e sobre a alta liderança executiva, cabendo a esses atores assegurar que os riscos sejam devidamente identificados, avaliados e gerenciados em alinhamento aos objetivos institucionais.

No âmbito da administração pública federal brasileira, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) atribui à alta administração a responsabilidade de estabelecer diretrizes, definir responsabilidades e assegurar a implementação de políticas de gestão de riscos e controles internos. Essa atribuição ultrapassa a formalização normativa, exigindo atuação ativa na promoção de estruturas institucionais adequadas, na alocação de recursos e no acompanhamento sistemático dos resultados. Nesse contexto, a alta administração desempenha função essencial na integração entre planejamento estratégico, gestão de riscos e mecanismos de controle.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) destaca que o comprometimento da alta administração constitui fator determinante para o nível de maturidade da governança organizacional. Organizações cuja liderança demonstra engajamento efetivo tendem a apresentar maior institucionalização de práticas de gestão de riscos, bem como melhor articulação entre objetivos estratégicos, execução operacional e mecanismos de controle. Tal evidência reforça a compreensão de que a governança não se sustenta apenas em estruturas formais, mas depende, fundamentalmente, da atuação consistente da liderança.

³ O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) é uma iniciativa privada criada em 1985 nos Estados Unidos, formada por cinco organizações profissionais: *American Accounting Association* (AAA), *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), *Financial Executives International* (FEI), *Institute of Internal Auditors* (IIA) e *Institute of Management Accountants* (IMA). Seu objetivo é desenvolver *frameworks* e orientações voltados ao aprimoramento dos controles internos, da gestão de riscos, da governança e da prevenção a fraudes.

A literatura sobre governança enfatiza, ainda, o papel do chamado *tone at the top*⁴, que se refere à influência exercida pela alta administração sobre a cultura organizacional (Soler; Palermo, 2023). De acordo com a OECD (2015), a postura da liderança impacta diretamente a internalização de valores como integridade, transparência e *accountability*, influenciando a forma como os riscos são percebidos e tratados no âmbito institucional. Nesse sentido, a definição do apetite a risco organizacional, isto é, o nível de risco que a organização está disposta a aceitar na busca de seus objetivos, constitui responsabilidade indelegável da alta administração, sendo elemento-chave para a tomada de decisão em ambientes de incerteza.

Em organizações de saúde pública, essa responsabilidade assume caráter ainda mais crítico, uma vez que as decisões institucionais envolvem riscos assistenciais, operacionais e financeiros com potencial impacto direto sobre a segurança do paciente e a sustentabilidade dos serviços. Como argumenta Vincent (2010), os sistemas de saúde operam sob elevada complexidade e estão sujeitos a falhas decorrentes da interação entre múltiplos processos. De forma complementar, Kaplan e Mikes (2012) destacam que organizações complexas demandam abordagens estruturadas de gestão de riscos, capazes de lidar com incertezas estratégicas e operacionais. Nesse contexto, a atuação da alta administração deve transcender a mera conformidade normativa, incorporando práticas de governança orientadas à gestão de riscos, em consonância com o COSO (2017) e a ISO 31000 (ISO, 2018).

Portanto, a efetividade da governança pública está diretamente condicionada à atuação proativa da alta administração, que deve promover um ambiente de controle robusto, estabelecer prioridades estratégicas claras e fortalecer mecanismos de monitoramento e avaliação. A boa governança deve ser vista como um elemento integrado e indissociável de uma liderança evoluída e de uma cultura forte que faça aflorar o que as pessoas têm de melhor (Silveira, 2018).

2.1.4 Estruturas formais de governança

As estruturas formais de governança pública correspondem à arquitetura institucional responsável por direcionar, supervisionar e controlar a atuação administrativa. Entre essas

⁴ *Tone at the top* refere-se ao comprometimento da alta administração com valores éticos, integridade e controles internos, influenciando diretamente a cultura organizacional e o comportamento dos membros da organização (COSO, 2013).

estruturas destacam-se conselhos de administração, comitês de auditoria, unidades de controle interno, comitês de riscos e instâncias colegiadas de decisão (Soler; Palermo, 2023).

Segundo o TCU (2020), a simples existência de estruturas formais não é suficiente para assegurar uma governança eficaz. É necessário que tais instâncias atuem de forma integrada, com competências claramente definidas, adequada segregação de funções e mecanismos de prestação de contas estruturados. A IN Conjunta nº 01/2016 (Brasil, 2016) reforça que a governança deve ser apoiada por unidades responsáveis pela gestão de riscos e controles internos.

Sob a perspectiva do controle interno, o COSO (2013) destaca que o ambiente de controle é fortalecido quando a organização dispõe de estrutura organizacional adequada, com linhas claras de reporte. Assim, estruturas formais de governança constituem a base organizacional que sustenta a implementação da gestão de riscos e dos controles internos, permitindo que práticas preventivas e mecanismos de monitoramento sejam institucionalizados de forma consistente.

Nesse contexto, destaca-se o modelo das Três Linhas, proposto pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2020), como uma referência estruturante para a organização das responsabilidades relacionadas à gestão de riscos e aos controles internos. Esse modelo estabelece uma distinção clara entre os papéis desempenhados pelas diferentes instâncias organizacionais, promovendo maior clareza na responsabilização e na coordenação das atividades de controle, Figura 1.

Figura 1 - Modelo das Três Linhas do IIA



Fonte: Institute of Internal Auditors (IIA, 2020).

A primeira linha corresponde às unidades operacionais, responsáveis pela execução das atividades e pela gestão direta dos riscos inerentes aos processos. A segunda linha compreende funções de suporte, como gestão de riscos, conformidade e controle interno, que auxiliam na definição de diretrizes e no monitoramento das práticas adotadas. Já a terceira linha é representada pela auditoria interna, responsável por avaliar de forma independente a eficácia dos controles e da gestão de riscos (IIA, 2020).

O modelo proposto pelo IIA (2020) reforça o papel da governança como elemento central, destacando a necessidade de integração entre as linhas e de alinhamento com os objetivos organizacionais. Essa abordagem contribui para a compreensão da gestão de riscos como responsabilidade distribuída, na qual diferentes níveis organizacionais atuam de forma complementar.

2.2 Controles internos

Os controles internos constituem um conjunto estruturado de políticas, procedimentos e práticas organizacionais destinadas a assegurar que as atividades institucionais sejam conduzidas de forma eficiente, eficaz e em conformidade com os objetivos estabelecidos (Oliveira; Teixeira, 2019; Assi, 2021). No contexto das organizações públicas, esses mecanismos desempenham papel fundamental na promoção da *accountability*, na prevenção de irregularidades e no suporte à tomada de decisão.

De forma geral, os controles internos estão diretamente associados ao alcance de diferentes categorias de objetivos organizacionais, tradicionalmente classificados em estratégicos, operacionais e de conformidade (COSO, 2004). Essa classificação evidencia que os controles não se limitam à verificação de conformidade normativa, mas abrangem também a eficiência operacional e o alinhamento estratégico da organização.

A literatura apresenta diversas definições para o conceito de controles internos, refletindo sua natureza multidimensional. O Quadro 1 sintetiza algumas dessas abordagens, destacando elementos comuns como a orientação a objetivos, a estruturação por meio de processos e a busca por segurança razoável quanto ao desempenho organizacional.

Quadro 1 - Definições de Controles Internos

Fonte / Autor	Definição de Controles Internos
Instrução Normativa TCU nº 63/2010 (Brasil, 2010)	Conjunto de políticas, normas, sistemas, procedimentos e práticas adotados pela administração para atingir seus objetivos e prevenir ou detectar desvios.
Padoveze (2012)	Procedimentos definidos pela administração para garantir que os objetivos da organização sejam atingidos de forma eficaz e eficiente.
COSO (2013)	Processo conduzido pela alta administração e demais colaboradores, destinado a fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos relacionados a operações, relatórios e conformidade.
IN Conjunta nº 01/2016 (Brasil, 2016)	Elemento estruturante da governança que compreende o ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento.
Oliveira (2019)	Conjunto de procedimentos, normas e processos estabelecidos pela administração de uma entidade, com o objetivo de cumprir a política administrativa da organização para que sejam produzidos dados confiáveis, proporcionando, assim, confiança no que diz respeito à eficácia e à eficiência dos recursos utilizados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dessas definições, observa-se que os controles internos podem ser compreendidos como um processo organizacional contínuo, estruturado para reduzir incertezas e mitigar riscos associados ao alcance dos objetivos institucionais. Nesse sentido, embora controles internos e gestão de riscos sejam conceitos distintos, ambos são intrinsecamente relacionados, uma vez que os controles representam as respostas organizacionais aos riscos identificados.

O conceito contemporâneo de controle interno foi amplamente consolidado pelos *frameworks*⁵ do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2013), que o define como um processo conduzido pela estrutura de governança, pela administração e pelos demais colaboradores, desenhado para fornecer segurança razoável quanto à realização de objetivos relacionados à eficácia e eficiência das operações, à confiabilidade das informações e à conformidade com leis e regulamentos. Essa definição destaca três aspectos centrais: o caráter processual dos controles internos, sua abrangência organizacional e a limitação inerente à noção de segurança razoável.

No contexto da administração pública brasileira, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (Brasil, 2016) reforça a compreensão dos controles internos como elemento estruturante

⁵ *Frameworks* referem-se a estruturas conceituais que estabelecem princípios e diretrizes para orientar a governança, a gestão de riscos e os controles internos, com aplicação flexível conforme o contexto organizacional (COSO, 2017; ISO, 2018; IIA, 2020).

da governança, integrando componentes como ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento. Essa abordagem evidencia a convergência entre referenciais internacionais e normativos nacionais, consolidando os controles internos como parte integrante de um sistema mais amplo de governança e gestão de riscos.

Ademais, modelos organizacionais como o das Três Linhas, proposto pelo Institute of Internal Auditors (IIA, 2020), contribuem para a compreensão da distribuição de responsabilidades relacionadas aos controles internos. Essa estrutura reforça o entendimento de que os controles internos são responsabilidade compartilhada, distribuída por diferentes níveis organizacionais.

Assim, os controles internos configuram-se como instrumentos essenciais para a estabilidade e o desempenho das organizações públicas, ao promover a mitigação de riscos, o fortalecimento da transparência e a melhoria contínua dos processos organizacionais. Em outras palavras, os controles internos devem assegurar que as várias fases do processo decisório e do fluxo de informações se revistam da necessária confiabilidade (Assi, 2021). Sua efetividade depende não apenas da existência de mecanismos formais, mas também da integração com a gestão de riscos e do comprometimento institucional com práticas de governança.

2.2.1 Conceito e objetivos dos controles internos

O conceito de controles internos evoluiu ao longo do tempo, passando de uma abordagem restrita à verificação contábil e à auditoria financeira para uma perspectiva sistêmica e organizacional, integrada aos processos de gestão e à governança (Castro, 2018). Nesse contexto, o controle interno deixa de ser compreendido como um mecanismo isolado de fiscalização e passa a ser concebido como parte integrante da estrutura organizacional, contribuindo para o alcance dos objetivos institucionais, à medida que amplia seu escopo de atuação e se integra aos ciclos de planejamento, execução e controle da gestão pública (Castro, 2018).

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2013), define o controle interno como um processo conduzido pela estrutura de governança, pela administração e pelos demais colaboradores, desenhado para fornecer segurança razoável quanto à realização dos objetivos organizacionais. Essa definição evidencia três características fundamentais: i) o controle interno como processo contínuo; ii) sua abrangência em todos os níveis organizacionais; e iii) a limitação inerente à noção de segurança razoável.

A expressão “segurança razoável” indica que, embora os controles internos reduzam significativamente a probabilidade de ocorrência de falhas, fraudes ou desvios, não é possível eliminar completamente os riscos. Limitações como erros humanos, falhas sistêmicas, conluio entre agentes e restrições de custo-benefício impedem que os controles ofereçam garantia absoluta. Assim, os controles internos devem ser compreendidos como mecanismos de mitigação de riscos, e não de sua eliminação, que segundo Assi (2021), as organizações devem reconhecer que não podem eliminar todos os riscos ou reduzir as probabilidades de ocorrência a zero.

Os objetivos dos controles internos são estruturados em três categorias: operações, relatórios e conformidade, a saber: i) os objetivos operacionais referem-se à eficácia e eficiência das operações, incluindo o desempenho operacional e financeiro, bem como a salvaguarda de ativos contra perdas; ii) os objetivos de relatórios dizem respeito à elaboração e divulgação de informações financeiras e não financeiras, tanto internas quanto externas, abrangendo atributos como confiabilidade, tempestividade e transparência; e iii) os objetivos de conformidade, referem-se à aderência às leis e regulamentos aplicáveis, assegurando que as atividades da organização estejam em conformidade com o arcabouço legal e normativo vigente (COSO, 2013).

No setor público, esses objetivos assumem uma dimensão ampliada, ao incorporar princípios constitucionais e exigências relacionadas à transparência, integridade e *accountability*. O artigo 74 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), estabelece que os sistemas de controle interno devem avaliar o cumprimento de metas, comprovar a legalidade dos atos e avaliar os resultados da gestão quanto à eficácia e eficiência, evidenciando o papel dos controles internos como instrumentos de apoio à boa governança.

No contexto normativo brasileiro, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) reforça a necessidade de estruturar os controles internos com base na gestão de riscos, estabelecendo uma relação direta entre identificação de riscos e definição de atividades de controle. Essa abordagem representa uma evolução em relação a modelos tradicionais, ao deslocar o foco de controles meramente reativos para uma perspectiva preventiva e orientada ao desempenho organizacional.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) destaca que controles internos eficazes contribuem para a redução de vulnerabilidades organizacionais, o aprimoramento da gestão e o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas. Essa perspectiva evidencia que

os controles internos não apenas asseguram conformidade, mas também agregam valor à gestão pública.

Dessa forma, o controle interno no setor público deve ser compreendido como um instrumento estratégico de governança, voltado à mitigação de riscos, à melhoria do desempenho institucional e à proteção do interesse público. Sua efetividade depende da integração com a gestão de riscos, da clareza de seus objetivos e do comprometimento da organização com sua implementação (Miranda, 2024).

2.2.2 Componentes, tipologias e modelo de controles internos

Os modelos contemporâneos de controles internos são estruturados a partir de referenciais que organizam seus componentes e orientam sua implementação nas organizações. Entre esses referenciais, destaca-se o *framework* do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2013), amplamente adotado no setor público e privado, que estabelece uma abordagem integrada e sistêmica dos controles internos.

De acordo com o COSO (2013), os controles internos são estruturados em cinco componentes inter-relacionados: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento. Esses componentes não operam de forma isolada, mas como um sistema integrado, no qual a fragilidade de um elemento pode comprometer a efetividade do conjunto, conforme argumentam Liu e Li (2021), onde os controles internos constituem um processo organizacional que envolve não apenas a alta administração, mas também gestores e todos os colaboradores.

O ambiente de controle constitui a base do sistema de controles internos, refletindo a cultura organizacional, os valores éticos e o comprometimento da alta administração com a integridade e a governança (COSO, 2013). A avaliação de riscos envolve a identificação e análise de eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos institucionais, orientando a definição das respostas organizacionais. As atividades de controle correspondem às políticas e procedimentos implementados para mitigar os riscos identificados, enquanto os processos de informação e comunicação asseguram que dados relevantes sejam produzidos e disseminados de forma adequada. Por fim, o monitoramento refere-se à avaliação contínua da eficácia dos controles internos, permitindo a identificação de falhas e a promoção de ajustes (COSO, 2013).

A estrutura proposta pelo COSO (2013), evidencia a estreita relação entre controles internos e gestão de riscos, na medida em que as atividades de controle são definidas a partir dos riscos identificados. Essa integração reforça a compreensão dos controles internos como instrumentos dinâmicos, voltados à adaptação organizacional diante de contextos de incerteza.

Além da estruturação por componentes, os controles internos podem ser classificados segundo diferentes tipologias, que permitem compreender suas características e finalidades. Uma das classificações mais difundidas distingue os controles em preventivos, detectivos e corretivos. Os controles preventivos atuam antes da ocorrência de eventos indesejados, buscando evitar falhas ou irregularidades; os detectivos têm por finalidade identificar desvios já ocorridos; e os corretivos visam mitigar impactos e prevenir a recorrência de problemas (Miranda, 2024).

Outras tipologias relevantes incluem a distinção entre controles manuais e automatizados, formais e informais, bem como financeiros e operacionais. Controles manuais dependem da atuação humana direta, enquanto controles automatizados são executados por sistemas informatizados, geralmente com maior padronização e menor risco de erro. Controles formais são documentados e institucionalizados, ao passo que controles informais decorrem de práticas organizacionais não formalizadas, mas igualmente relevantes para o funcionamento institucional (PEMPAL, 2020).

No contexto da governança pública, a adequada combinação dessas tipologias é essencial para garantir equilíbrio entre controle e eficiência. Conforme destacado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), controles excessivos podem gerar rigidez, burocratização e aumento de custos operacionais, enquanto controles insuficientes ampliam a exposição a riscos e vulnerabilidades. Dessa forma, a definição de controles deve observar critérios de proporcionalidade, custo-benefício e alinhamento com os riscos organizacionais.

Assim, os componentes e tipologias dos controles internos devem ser compreendidos de forma integrada, como parte de um sistema organizacional orientado à mitigação de riscos, à melhoria do desempenho e ao fortalecimento da governança. A efetividade desse sistema depende da coerência entre seus elementos, da adequação ao contexto institucional e da capacidade de adaptação às mudanças no ambiente organizacional (COSO, 2013; Assi, 2021; Miranda, 2024).

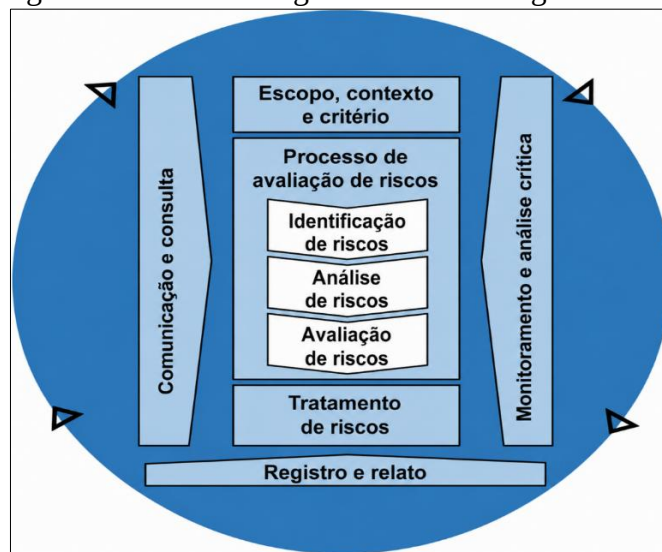
2.2.3 Controles internos como resposta aos riscos

Na abordagem contemporânea, os controles internos são concebidos como respostas estruturadas aos riscos organizacionais, inserindo-se no contexto mais amplo da gestão de riscos. Essa perspectiva representa uma evolução em relação a modelos tradicionais, nos quais os controles eram definidos de forma dissociada dos objetivos organizacionais e das incertezas associadas à sua consecução (COSO, 2013).

De acordo com o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2017), a gestão de riscos envolve a identificação e análise de eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos, seguida da definição de respostas apropriadas. Essas respostas podem assumir diferentes formas, tais como evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar o risco, dependendo de sua natureza, magnitude e alinhamento com o apetite a risco da organização.

De maneira convergente, a norma ISO 31000 estabelece que o tratamento de riscos consiste na seleção e implementação de medidas destinadas a modificar o risco, podendo envolver a adoção de controles para reduzir sua probabilidade de ocorrência ou seu impacto (ISO, 2018). Nesse contexto, os controles internos configuram-se como instrumentos operacionais por meio dos quais as respostas ao risco são efetivamente implementadas no âmbito organizacional. A relação entre as etapas do processo de gestão de riscos, incluindo o tratamento, no qual se inserem os controles internos pode ser observada na Figura 2.

Figura 2 - Processo de gestão de riscos segundo a ISO 31000



Fonte: ABNT NBR ISO 31000:2018 (ABNT, 2018)

De maneira complementar, Ortigara e Razzolini Filho (2020) definem os controles internos como mecanismos estruturados para enfrentar riscos e fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos organizacionais.

Assim, os controles internos podem ser compreendidos como mecanismos concretos de mitigação, desenhados para atuar diretamente sobre os fatores de risco identificados. Sua função é reduzir a exposição da organização a eventos indesejados, contribuindo para aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos institucionais. Essa relação evidencia que a efetividade dos controles depende, fundamentalmente, da qualidade do processo de identificação e avaliação de riscos que lhes dá origem (Castro, 2018).

No contexto da administração pública brasileira, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) reforça essa abordagem ao estabelecer que o tratamento dos riscos deve incluir a implementação de controles proporcionais, compatíveis com a criticidade dos riscos e com os objetivos organizacionais. Essa diretriz busca evitar tanto o excesso de formalismo, que pode gerar rigidez, custos desnecessários e ineficiência, quanto a ausência de mecanismos de controle, que aumenta a exposição a falhas, desvios e irregularidades.

A relação entre riscos e controles constitui, portanto, um elemento central para a maturidade organizacional. Organizações que implementam controles sem prévia análise de riscos tendem a adotar práticas burocráticas, com baixo valor agregado e limitada efetividade. Segundo Castro (2018), a burocracia não pode ser eliminada a partir do simples controle ou durante a própria execução de um programa é uma das primeiras e mais importantes lições para quem administra. Por outro lado, a inexistência de controles adequados compromete a capacidade institucional de prevenir e responder a eventos adversos, ampliando vulnerabilidades e riscos de não conformidade.

A integração entre gestão de riscos e controles internos permite a construção de sistemas de controle mais racionais, eficientes e alinhados aos objetivos estratégicos. Assi (2017) salienta que uma boa gestão de riscos sempre dependerá da integração de controles internos e *compliance*, e que sem esse alinhamento, pode-se causar mais problemas que soluções, onde o foco é que estes instrumentos deixem de ser meramente formais e passem a desempenhar papel estratégico na governança organizacional, contribuindo para a tomada de decisão, a mitigação de incertezas e a geração de valor público.

2.2.4 Sistema de controles internos na administração pública brasileira

Os controles internos constituem elemento estruturante da governança pública e desempenham papel fundamental na promoção da legalidade, eficiência, integridade e *accountability* na administração pública. Diferentemente de abordagens restritas à verificação contábil ou financeira, o controle interno no setor público compreende um conjunto integrado de mecanismos organizacionais voltados à mitigação de riscos, à prevenção de irregularidades e ao alcance dos objetivos institucionais (COSO, 2013; Castro, 2015).

No contexto da administração pública brasileira, os controles internos assumem caráter sistêmico, sendo organizados sob a forma de sistemas de controle interno que articulam diferentes unidades, processos e instrumentos de supervisão. Essa concepção evidencia que o controle interno não se limita a estruturas isoladas, mas constitui um arranjo institucional integrado, responsável por avaliar, monitorar e apoiar a gestão pública (Castro, 2015; Ávila, 2014).

O fundamento jurídico desses sistemas encontra-se amparado nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que estabelecem a obrigatoriedade de manutenção de sistemas de controle interno em todos os Poderes e níveis federativos. Tais dispositivos atribuem ao controle interno funções que vão além da verificação de legalidade, incluindo a avaliação do cumprimento de metas, a análise de resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão e o apoio ao controle externo. Essa previsão constitucional reforça a centralidade do controle interno como instrumento de governança e de melhoria do desempenho institucional.

A evolução normativa no Brasil consolidou essa abordagem ao incorporar a gestão de riscos como elemento central dos controles internos. A Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) estabelece diretrizes para a implementação de controles internos baseados em risco no âmbito do Poder Executivo federal, destacando que os controles devem ser proporcionais à criticidade dos riscos e alinhados aos objetivos organizacionais. Essa perspectiva representa um avanço em relação a modelos tradicionais, ao deslocar o foco de práticas meramente formais para uma abordagem preventiva, orientada à geração de resultados.

Além disso, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) enfatiza que a existência de sistemas de controles internos eficazes é condição indispensável para a maturidade da governança organizacional. Segundo o órgão, a ausência ou fragilidade desses sistemas aumenta a exposição a falhas administrativas, desperdício de recursos e irregularidades, comprometendo a capacidade do Estado de entregar serviços públicos com qualidade e eficiência.

Nesse sentido, os controles internos no setor público devem ser compreendidos como parte integrante de um sistema de governança mais amplo, no qual gestão de riscos, planejamento estratégico e mecanismos de monitoramento atuam de forma articulada. Para Castro (2018) o controle garante que os objetivos da organização pública serão alcançados e com ações econômicas, eficientes e eficazes, protegendo os recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades. Essa integração permite não apenas a prevenção de falhas, mas também o aprimoramento contínuo da gestão pública, contribuindo para a geração sustentável de valor público e para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições estatais.

2.2.5 Limitações e fragilidades dos controles internos

Embora constituam instrumentos essenciais para a governança e a gestão organizacional, os controles internos apresentam limitações inerentes que restringem sua capacidade de assegurar plenamente o alcance dos objetivos institucionais. Nesse sentido, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2013) destaca que os controles internos fornecem apenas “segurança razoável”, e não garantia absoluta, quanto à eficácia das operações, à confiabilidade das informações e à conformidade com normas. Liu e Li (2021) introduzem o conceito de “vontade de controle interno”, definido como o grau de iniciativa subjetiva dos atores organizacionais na implementação e execução dos controles.

Essas limitações decorrem de fatores intrínsecos ao próprio sistema de controle. Entre os principais, destacam-se o erro humano, que pode comprometer a execução adequada dos procedimentos, o conluio entre agentes, capaz de contornar mecanismos de controle, as restrições de custo-benefício, que impedem a adoção de controles excessivamente onerosos, e as mudanças no ambiente organizacional, que podem tornar controles previamente eficazes obsoletos. Liu e Li (2021) destacam que a literatura tradicional sobre controles internos privilegia fatores objetivos, como estrutura e desempenho financeiro, negligenciando a dimensão subjetiva relacionada à disposição organizacional para implementar controles.

No contexto da administração pública, essas limitações são frequentemente agravadas por fragilidades institucionais. Entre estas, destacam-se o formalismo excessivo que segundo Castro (2018) pode se manifestar por meio de uma burocracia pesada, obsoleta, lenta e inflexível. Nesse cenário, observa-se a implementação de controles voltados predominantemente ao cumprimento de exigências normativas, sem efetiva conexão com os riscos organizacionais.; a ausência de uma

cultura de gestão de riscos, que compromete a identificação e priorização de vulnerabilidades; a insuficiência de capacitação dos agentes públicos envolvidos na execução e supervisão dos controles; e a fragilidade dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) observa que, em muitas organizações públicas, os controles internos são implementados de forma fragmentada e reativa, resultando em baixo nível de efetividade e reduzida contribuição para a melhoria da gestão. Essa situação pode gerar uma falsa percepção de segurança, na qual a existência formal de controles não se traduz em redução efetiva de riscos ou em aprimoramento do desempenho institucional.

Nesse contexto, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) reforça a necessidade de que os controles internos sejam proporcionais aos riscos enfrentados e continuamente avaliados quanto à sua eficácia. Essa diretriz busca evitar tanto a adoção de controles excessivos, que podem gerar burocratização, rigidez e aumento de custos, quanto a insuficiência de controles, que amplia a exposição a falhas, irregularidades e ineficiências.

Dessa forma, a compreensão das limitações e fragilidades dos controles internos é fundamental para o desenvolvimento de sistemas mais efetivos, alinhados à gestão de riscos e à governança organizacional. Na visão de Assi (2017), os sistemas de controles internos continuam sendo utilizados aquém de suas possibilidades, seja pela falta de cultura como pela negligência dos riscos e controles necessários utilizados pela alta administração e pelos gestores. Ao reconhecer essas limitações, as organizações podem adotar uma abordagem mais crítica e adaptativa, orientada à melhoria contínua e à geração de valor público, evitando tanto o excesso de formalismo quanto a negligência na implementação de mecanismos de controle.

2.3 Gestão de riscos

A preocupação com riscos acompanha a evolução das organizações modernas, intensificando-se a partir do período pós-revolução industrial, em razão do aumento da complexidade econômica e organizacional. Um dos marcos teóricos iniciais sobre o tema encontra-se na obra *Risk, Uncertainty and Profit*, de Frank H. Knight (1921), na qual o autor distingue risco, entendido como incerteza mensurável, da incerteza não mensurável, estabelecendo uma base conceitual fundamental para o desenvolvimento da teoria do risco.

Ao longo do século XX, a temática dos riscos passou a ganhar relevância no âmbito institucional, especialmente com o fortalecimento de estruturas de controle e auditoria governamental. A criação da *Government Accountability Office* (GAO) em 1921 nos Estados Unidos, representa um marco nesse processo, ao instituir um órgão independente voltado à auditoria, avaliação e investigação das ações governamentais, evidenciando a crescente preocupação com a gestão de riscos no setor público.

A consolidação da gestão de riscos como prática organizacional estruturada ocorre, contudo, a partir dos anos 2000, com o desenvolvimento de referenciais internacionais amplamente adotados. Destacam-se o modelo COSO (2004; 2017), que estabelece diretrizes para identificação, avaliação e resposta a riscos corporativos, e a norma ISO 31000 (2009; 2018), que consolida princípios e diretrizes aplicáveis à gestão de riscos em diferentes contextos organizacionais. Esses referenciais contribuíram para a transição de uma abordagem reativa, centrada na correção de falhas, para uma perspectiva proativa e integrada à governança e à estratégia.

No contexto brasileiro, a institucionalização da gestão de riscos ocorreu de forma mais recente, impulsionada por iniciativas normativas e orientações de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020). Nesse cenário, a gestão de riscos passa a ser associada diretamente ao princípio constitucional da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19 (Brasil, 1998), sendo compreendida como instrumento para redução de incertezas e melhoria do desempenho institucional.

A literatura contemporânea enfatiza que a gestão de riscos está intrinsecamente vinculada à definição de objetivos organizacionais. Na visão de Hill e Dinsdale (2001), identificar e reconhecer um risco é o primeiro passo para gerenciá-lo. Segundo os autores, uma boa gestão de riscos exige um esforço contínuo para monitorar o ambiente em busca de condições de risco emergentes e em constante mudança, de modo que antecipar-se a riscos futuros é fundamental para uma gestão proativa.

Para Miranda (2024), não é possível identificar riscos de forma adequada sem a clareza quanto aos objetivos a serem alcançados, uma vez que os riscos representam eventos que podem comprometer ou favorecer sua consecução. Em consonância, a norma ISO 31000 (2018) estabelece que a gestão de riscos tem como finalidade promover e preservar valor organizacional, ao contribuir para o aprimoramento do desempenho, estimular a inovação e apoiar a tomada de decisão, reforçado por Klein *et al.* (2021) que conceituam a gestão de riscos como um processo

dinâmico e contínuo, voltado à identificação e tratamento dos diversos riscos aos quais a organização está exposta.

Dessa forma, todas as atividades organizacionais estão sujeitas a riscos, sendo a gestão desses eventos um processo essencial para apoiar decisões em ambientes de incerteza. Conforme a ISO 31010 (2019), a gestão de riscos envolve a consideração sistemática da probabilidade de ocorrência de eventos e de seus impactos potenciais, permitindo uma abordagem estruturada para a mitigação de efeitos adversos e aproveitamento de oportunidades.

2.3.1 Conceito de risco e gestão de riscos

O conceito de risco evoluiu significativamente ao longo do tempo, especialmente no campo da administração pública. Tradicionalmente associado à possibilidade de perdas financeiras ou ocorrência de irregularidades, o risco passou a ser compreendido como a possibilidade de que eventos incertos afetem o alcance dos objetivos organizacionais.

A norma ISO 31000 (2018) define risco como o “efeito da incerteza sobre os objetivos”, sendo esse efeito tanto negativo quanto positivo. Essa definição amplia a perspectiva tradicional, ao reconhecer que riscos podem representar tanto ameaças quanto oportunidades, desde que adequadamente gerenciados. Diversos autores e organismos normativos trazem definições para risco, cada um dentro de sua perspectiva. O Quadro 2 apresenta um resumo dos principais conceitos sobre o termo.

Quadro 2 - Definições de risco

Fonte / Autor	Definição de Risco
Knight (1921)	Risco é uma incerteza mensurável; distingue-se da incerteza não mensurável.
Bernstein (1996)	O risco representa a libertação do homem da vontade dos deuses, é a capacidade de decidir sob incerteza.
Holton (2004)	Risco é a exposição à incerteza e a perdas.
Padoveze (2012)	Risco é a possibilidade de que resultados futuros sejam diferentes dos esperados.
Dionne (2013)	Risco está ligado à imprevisibilidade dos eventos e à capacidade de mitigá-los com informações e ferramentas.
IN Conjunta nº 1/2016	Possibilidade de ocorrência de um evento que afete o alcance dos objetivos institucionais.
COSO (2017)	A possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização da estratégia e objetivos.
ISO 31000 (ISO, 2018)	Efeito da incerteza sobre os objetivos.

Fonte. Elaborado pelo autor.

A partir das definições apresentadas, observa-se que o risco está intrinsecamente associado à incerteza e pode ser analisado a partir de dois elementos fundamentais: a probabilidade de ocorrência de um evento e o impacto que este pode provocar (Brasil, 2016). Essa abordagem permite uma avaliação estruturada dos riscos, essencial para a tomada de decisão organizacional. Holton (2004), ao fundamentar-se na distinção clássica entre risco e incerteza proposta por Knight (1921), destaca que o risco está associado a situações de incerteza mensurável, enquanto a incerteza propriamente dita refere-se a cenários em que tal mensuração não é possível, entendimento corroborado por Cunha (2021), ao dialogar com Bernstein (1996), ressalta que o risco não deve ser compreendido apenas como perigo, mas como a incerteza inerente aos resultados futuros.

No contexto da administração pública, contudo, a ênfase recai predominantemente sobre riscos que possam comprometer a legalidade, eficiência, reputação institucional ou a prestação de serviços à sociedade (Fraporti; Santos, 2018). É importante destacar que risco não se confunde com falha ou irregularidade já ocorrida. Risco refere-se à possibilidade futura de ocorrência de evento indesejado, sendo sua gestão instrumento preventivo (Hill; Dinsdale, 2001). Essa distinção é fundamental para evitar abordagens reativas centradas exclusivamente em auditorias posteriores.

Portanto, o conceito contemporâneo de risco está vinculado à incerteza estratégica e operacional, exigindo abordagem sistemática, integrada e orientada ao alcance de objetivos institucionais. De forma contrária, Holton (2004) critica a abordagem clássica ao argumentar que o risco não se limita à incerteza, mas envolve necessariamente a exposição a consequências relevantes para o agente. Isso é defendido também por Bernstein (1996), no qual os avanços metodológicos, a gestão de riscos não se restringe a uma abordagem estritamente científica, envolvendo também elementos subjetivos relacionados à percepção e ao julgamento dos agentes. O autor destaca que a análise de riscos oscila entre ciência e arte, evidenciando limites inerentes à previsibilidade e à capacidade de antecipação baseada exclusivamente em dados históricos.

A Gestão de Riscos, por sua vez, consiste em um processo estruturado que envolve etapas de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos. O modelo COSO (2017) reforça que a gestão de riscos deve estar integrada à estratégia e ao desempenho organizacional, constituindo parte do processo decisório. Para uma maior compreensão do que é a Gestão de Riscos, a literatura apresenta diversos conceitos, como pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3 – Definições de gestão de riscos

Autor / Entidade	Definição de Gestão de Riscos
Bernstein (1996)	A gestão de riscos é a expressão moderna da tentativa humana de dominar a incerteza, utilizando métodos racionais para prever, quantificar e controlar o futuro.
Orange Book (HM Treasury, 2004)	Processo que permite aos gestores lidarem de forma eficaz com incertezas e fatores que podem afetar a realização dos objetivos organizacionais.
Kaplan e Mikes (2012)	Sistema estruturado de gestão que reconhece diferentes tipos de riscos (evitáveis, estratégicos e externos) e suas abordagens de controle apropriadas.
IN Conjunta nº 1/2016	Processo sistemático de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos institucionais.
Leite (2017)	Exercício de levantamento de probabilidades de eventos de risco, com base em previsões qualitativas e/ou cálculos estatísticos e econômicos quantitativos, com maior possibilidade de ocorrência de sinistros, com o objetivo de reduzir, transferir ou compartilhar riscos de eventuais sinistros corporativos ou transformá-los em novas oportunidades de negócios.
COSO (2017)	Processo conduzido pela administração que visa identificar eventos potenciais que possam afetar a entidade, gerenciar riscos dentro do apetite ao risco e fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos.
ISO 31000 (ISO, 2009; ISO, 2018)	Conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.

Fonte. Elaborado pelo autor.

Contudo, para fins de padronização conceitual da gestão de riscos, é importante delimitar alguns termos fundamentais amplamente utilizados na literatura e nos referenciais normativos. O evento de risco pode ser compreendido como a ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias capaz de gerar impacto sobre os objetivos organizacionais. O risco, por sua vez, corresponde à possibilidade de ocorrência de um evento que afete esses objetivos, sendo geralmente mensurado em termos de probabilidade e impacto (ISO, 2018; Brasil, 2016). O critério de risco refere-se aos parâmetros utilizados para avaliar a significância dos riscos, considerando níveis aceitáveis de impacto e probabilidade. O nível de risco representa a magnitude do risco, resultante da combinação entre esses dois fatores. O risco inerente corresponde ao risco existente na ausência de qualquer ação de controle, enquanto o risco residual refere-se ao risco remanescente após a implementação de respostas ou controles (COSO, 2017).

O apetite ao risco pode ser definido como o nível e o tipo de risco que a organização está disposta a aceitar na busca de seus objetivos, ao passo que a tolerância ao risco indica a variação aceitável em relação ao desempenho esperado. Por fim, a probabilidade refere-se à chance de

ocorrência do evento, enquanto o impacto diz respeito às consequências resultantes de sua materialização (ISO, 2018; COSO, 2017).

No contexto brasileiro, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) estabelece que a gestão de riscos deve ser implementada de forma contínua, abrangendo todas as unidades organizacionais e considerando a natureza, complexidade e relevância das atividades desempenhadas. Essa diretriz reforça o caráter transversal da gestão de riscos no setor público.

Diante disso, a Gestão de Riscos caracteriza-se em estratégias para identificar eventos que influenciam no cumprimento dos objetivos. No entanto, a Gestão de Riscos não se limita apenas na identificação, avaliação e priorização dos eventos adversos que podem comprometer os objetivos ou resultados da organização, mas na necessidade de estabelecer mecanismos que respondam a estes eventos de risco, e os Controles Internos assumem este papel (COSO, 2017).

2.3.2 Classificação e tipologias de riscos

A compreensão do risco como objeto de gestão exige não apenas sua definição conceitual, mas também sua classificação em categorias analíticas que permitam sua identificação, avaliação e tratamento de forma estruturada. Nesse sentido, a literatura de gestão de riscos destaca diferentes tipologias que contribuem para a organização dos riscos segundo sua natureza, origem e impacto sobre os objetivos organizacionais, como pode ser observado no Quadro 4.

Quadro 4 - Classificação dos riscos organizacionais segundo a literatura

Categoria de risco	Definição	Referencial teórico
Riscos estratégicos	Relacionados às decisões de longo prazo e ao alcance dos objetivos institucionais	COSO (2017)
Riscos operacionais	Decorrentes de falhas em processos, sistemas ou execução das atividades	COSO (2017); ISO 31000 (2018)
Riscos financeiros	Associados à gestão inadequada de recursos e à exposição a perdas econômicas	COSO (2017)
Riscos de conformidade	Relacionados ao descumprimento de normas legais e regulatórias	COSO (2017); IN Conjunta nº 01/2016
Riscos reputacionais	Associados à percepção negativa da organização pelos <i>stakeholders</i>	COSO (2017)

(Continuação)

Categoria de risco	Definição	Referencial teórico
Riscos assistenciais (clínicos)	Relacionados à segurança do paciente e à qualidade do cuidado prestado	WHO (2021); Couto, Pedrosa e Amaral (2017)
Criticidade do risco	Avaliada pela combinação entre probabilidade de ocorrência e impacto	ISO 31000 (2018); ISO 31010 (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em COSO (2017), ISO 31000 (2018), ISO 31010 (2019) e Couto, Pedrosa e Amaral (2017).

Uma das classificações mais difundidas distingue os riscos quanto à sua natureza, abrangendo riscos estratégicos, operacionais, financeiros, de conformidade e reputacionais (COSO, 2017). Os riscos estratégicos estão relacionados à formulação e execução da estratégia organizacional, podendo comprometer o alcance de objetivos de longo prazo. Os riscos operacionais decorrem de falhas em processos internos, sistemas ou na execução das atividades. Os riscos financeiros envolvem a gestão inadequada de recursos e a exposição a perdas econômicas, enquanto os riscos de conformidade referem-se ao descumprimento de normas legais e regulatórias. Por fim, os riscos reputacionais estão associados à percepção negativa da organização por parte de *stakeholders*, podendo afetar sua legitimidade e credibilidade institucional.

Além da classificação por natureza, a gestão de riscos também se apoia na análise de sua criticidade, tradicionalmente definida a partir da combinação entre probabilidade de ocorrência e impacto potencial, conforme preconizado pela ISO 31000 (ISO, 2018). Essa abordagem permite priorizar riscos e orientar a alocação de recursos para seu tratamento, constituindo elemento central do processo de avaliação de riscos.

No contexto das organizações de saúde, a classificação dos riscos assume características específicas, em função da complexidade dos processos assistenciais e da criticidade das decisões envolvidas (Hinrichsen, 2012). Nesse ambiente, destacam-se os riscos assistenciais ou clínicos, relacionados à segurança do paciente; os riscos operacionais, associados à gestão de processos e recursos; os riscos regulatórios, decorrentes do cumprimento de normas sanitárias; e os riscos reputacionais, especialmente sensíveis em instituições públicas de saúde. Essa tipologia evidencia a multiplicidade de dimensões que devem ser consideradas na gestão de riscos em hospitais universitários (Hinrichsen, 2012).

A classificação dos riscos não constitui um fim em si mesma, mas um instrumento analítico essencial para subsidiar sua avaliação e o desenho de respostas organizacionais adequadas. Nesse sentido, os controles internos configuram-se como mecanismos de resposta aos riscos identificados, estabelecendo uma relação direta entre a tipologia dos riscos e as estratégias de mitigação adotadas pela organização, o que reforça a ideia de Hinrichsen (2012) onde, se existem riscos, pode-se não ter qualidade em sua plenitude, ou seja, quanto maiores forem os riscos, menores serão as chances de se ter qualidade, e se existe qualidade, os riscos praticamente são nulos. Essa integração reforça a necessidade de abordagens estruturadas e sistêmicas, nas quais a identificação, classificação e tratamento dos riscos estejam articulados aos objetivos institucionais.

2.3.3 Evolução da gestão de riscos no setor público

A evolução da gestão de riscos no setor público está associada às transformações administrativas ocorridas a partir das reformas gerenciais das décadas de 1980 e 1990. Inicialmente centrada em mecanismos de controle financeiro e auditoria contábil, a gestão pública passou a incorporar instrumentos voltados ao desempenho e à prevenção de falhas sistêmicas (Rezende, 2002; Silva *et al.*, 2021). Stulz (1996; 2003) redefine a gestão de riscos como um instrumento estratégico de geração de valor, deslocando o foco da simples mitigação de perdas para a otimização do desempenho organizacional.

Organismos internacionais, como a OECD (2010), passaram a recomendar a adoção de estruturas formais de gestão de riscos como parte da modernização administrativa. O Quadro 5 apresenta um resumo da evolução dos referenciais de gestão de riscos e controles internos.

Quadro 5 - Evolução dos referenciais de gestão de riscos e controles internos

Período/Marco	Referencial / Evento	Enfoque predominante
1930–1980	Banking Act (1933); FCPA (1977); Basileia I (1988)	Regulação, controle financeiro e conformidade
1990–1999	RiskMetrics (1996); COBIT (1996)	Mensuração de riscos e controle técnico
2000–2004	SOX (2002); COSO ERM (2004); AS/NZS 4360 (2004); Orange Book (2004)	Estruturação e integração entre controles internos e gestão de riscos
2009–2010	ISO 31000 (2009)	Padronização internacional da gestão de riscos
2010–2012	Basileia III (2010); UK Bribery Act (2010)	Regulação baseada em risco e <i>compliance</i>
2013–2017	COSO (2013); ISO 9001:2015; COSO (2017)	Integração com governança, estratégia e desempenho

(Continuação)

Período/Marco	Referencial / Evento	Enfoque predominante
2018–2020	ISO 31000 (2018); COSO–WBCSD (2018); Orange Book (2020)	Geração de valor, ESG e integração ampliada de riscos

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em COSO (2004; 2013; 2017), ISO (2009; 2018), HM Treasury (2004; 2020), *Basel Committee* (1988; 2010), ISACA (1996), Longerstaey (1996), *United States* (1977; 2002) e Brasil (2009).

No Brasil, a consolidação normativa da gestão de riscos ocorreu de forma gradual. A partir dos anos 2000, órgãos de controle passaram a incentivar práticas estruturadas de gestão de riscos. A publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) representou marco significativo, ao estabelecer diretrizes formais para implementação de gestão de riscos integrada aos controles internos (Brasil, 2016). O TCU (2020) incorporou critérios de maturidade em gestão de riscos em seus referenciais de governança, reforçando a importância desse instrumento para avaliação institucional.

2.3.4 Finalidades da gestão de riscos e criação de valor público

A gestão de riscos no setor público possui finalidades múltiplas que transcendem a mera prevenção de irregularidades, configurando-se como instrumento estratégico voltado à proteção do interesse público, à melhoria da qualidade das decisões administrativas e ao fortalecimento da *accountability* nas organizações estatais, Miranda (2024) acrescenta que a gestão de riscos deve focar na preservação do bem público. Cavalieri e Oliveira (2021) afirmam que a gestão de riscos contribui para a tomada de decisões mais seguras, ao reduzir incertezas e aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos organizacionais. Desta maneira, a gestão de riscos atua como mecanismo de suporte à governança, permitindo a identificação, análise e tratamento de eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos institucionais.

A gestão de riscos está intrinsecamente relacionada ao processo decisório, uma vez que possibilita a avaliação de cenários futuros e a escolha entre alternativas disponíveis. Conforme Bernstein (1996), a capacidade de antecipar eventos e orientar decisões constitui elemento central das sociedades contemporâneas, evidenciando o papel da gestão de riscos como suporte à tomada de decisão organizacional.

De acordo com a ISO 31000 (2018), a gestão de riscos contribui para aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos organizacionais, aprimorar a governança e fortalecer a confiança dos *stakeholders*. No setor público, essas finalidades assumem relevância ampliada, uma

vez que estão diretamente relacionadas à capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas com eficiência, legalidade e integridade.

A Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) reforça ao estabelecer que a gestão de riscos deve apoiar a tomada de decisão, reduzir incertezas e aumentar a confiabilidade dos processos administrativos. De forma complementar, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) destaca que organizações com maior nível de maturidade em gestão de riscos tendem a apresentar melhor desempenho institucional, evidenciando a relação entre gestão de riscos, governança e resultados organizacionais.

Para além de suas finalidades operacionais e gerenciais, a gestão de riscos está diretamente relacionada à criação de valor público, conceito desenvolvido por Moore (1995), que enfatiza a responsabilidade das organizações públicas em gerar benefícios sociais legítimos e sustentáveis. Nessa linha, a atuação estatal não se limita à conformidade normativa, mas envolve a capacidade de produzir resultados que atendam às necessidades da sociedade de forma eficiente, transparente e responsável.

A incorporação da gestão de riscos às práticas organizacionais contribui para a criação de valor público ao reduzir desperdícios, prevenir falhas e melhorar a alocação de recursos. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2015) destaca que governos que adotam abordagens integradas de gestão de riscos tendem a apresentar maior confiança pública, evidenciando a relação entre gestão de riscos, legitimidade institucional e qualidade da governança.

O COSO (2017) reforça essa abordagem ao afirmar que a gestão de riscos deve estar alinhada à estratégia e ao desempenho organizacional, contribuindo para a geração e proteção de valor ao longo do tempo. Dessa forma, a gestão de riscos não apenas protege o valor existente, mas também cria condições para sua expansão, ao apoiar decisões mais informadas e estratégicas.

Assim, no setor público, a gestão de riscos pode ser compreendida simultaneamente como instrumento de governança e como mecanismo de geração de valor público, ao promover maior eficiência, transparência, confiabilidade e efetividade na atuação estatal. Do mesmo modo Senna *et al.* (2021) menciona que a gestão de riscos contribui para o desenvolvimento da resiliência organizacional, permitindo maior capacidade de resposta a eventos adversos.

2.3.5 Referenciais internacionais de gestão de riscos no setor público

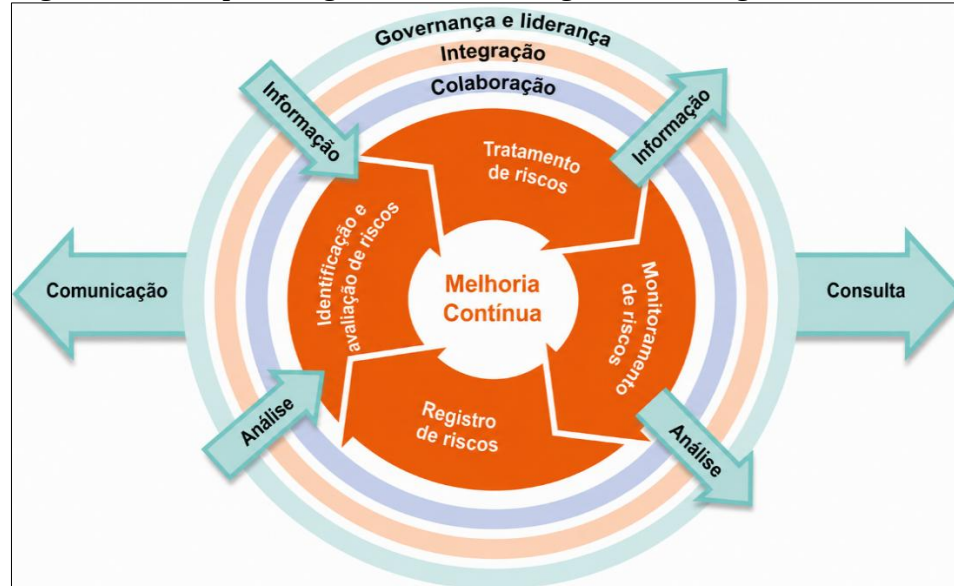
A consolidação da gestão de riscos no setor público tem sido impulsionada por diretrizes internacionais que buscam alinhar a atuação estatal a padrões mais elevados de governança, transparência e eficiência. Nesse contexto, organismos multilaterais e governos nacionais têm desenvolvido referenciais que orientam a incorporação sistemática da gestão de riscos aos processos decisórios, destacando-se iniciativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e do governo do Reino Unido, por meio do *The Orange Book*⁶: *Management of Risk - Principles and Concepts*.

A OECD tem desempenhado papel relevante na difusão de boas práticas de governança pública, enfatizando a necessidade de que a gestão de riscos esteja integrada aos sistemas de governança e controle. Em seus referenciais, a gestão de riscos é compreendida como instrumento essencial para aprimorar a tomada de decisão, promover a alocação eficiente de recursos e fortalecer a *accountability*. Essa abordagem desloca o foco de uma visão reativa, centrada na mitigação de falhas, para uma estratégia, na qual o risco é tratado como elemento inerente à ação governamental e à geração de valor público (OECD, 2015).

No âmbito do governo britânico, o *Orange Book* constitui um dos principais guias para a implementação da gestão de riscos no setor público. Atualizado periodicamente pelo HM Treasury (2004), o documento estabelece princípios e conceitos que orientam a gestão de riscos em órgãos governamentais, com ênfase na integração entre risco, governança e desempenho organizacional. Diferentemente de *frameworks* estruturados, o *Orange Book* apresenta uma abordagem aplicada, voltada à incorporação da gestão de riscos na rotina administrativa e na formulação de políticas públicas, Figura 3.

⁶ O Orange Book é um guia publicado pelo HM Treasury (Reino Unido) que estabelece princípios e orientações para a gestão de riscos no setor público, enfatizando sua integração à governança, à tomada de decisão e ao desempenho organizacional (HM Treasury, 2020).

Figura 3 - Princípios de gestão de riscos segundo o Orange Book



Fonte: Tradução nossa, com base em HM Treasury (2020).

Um dos aspectos centrais do *Orange Book* é a definição clara de responsabilidades institucionais, especialmente no que se refere ao papel da alta administração (HM Treasury, 2004). O documento enfatiza que a liderança organizacional deve estabelecer o apetite ao risco, promover uma cultura organizacional orientada ao risco e assegurar que as decisões estratégicas considerem explicitamente os riscos associados. Tal diretriz reforça a compreensão de que a gestão de riscos não deve ser tratada como atividade isolada ou meramente técnica, mas como componente essencial da governança pública.

O guia britânico destaca a importância da integração da gestão de riscos aos processos de planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas. Isso implica a adoção de mecanismos que permitam identificar, avaliar e tratar riscos de forma contínua, bem como a utilização dessas informações para aprimorar o desempenho organizacional. Nesse sentido, a gestão de riscos é concebida como instrumento de suporte à criação, preservação e entrega de valor público, em consonância com abordagens contemporâneas de governança (HM Treasury, 2004).

A análise dessas diretrizes internacionais evidencia convergência com os referenciais adotados no contexto brasileiro, especialmente no que se refere à integração entre governança, gestão de riscos e controles internos. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016), ao estabelecer diretrizes para a governança e a gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo federal, incorpora princípios semelhantes aos observados nas

práticas internacionais, tais como a responsabilização da alta administração, a institucionalização da gestão de riscos e sua vinculação aos objetivos organizacionais.

Dessa forma, a incorporação de referenciais internacionais, como os propostos pela OECD (2015) e pelo *Orange Book, HM Treasury* (2004)., contribui para o fortalecimento das práticas de gestão de riscos no setor público brasileiro, ao oferecer parâmetros comparativos e evidências de aplicação em contextos governamentais consolidados. Além disso, tais referenciais ampliam a compreensão da gestão de riscos como elemento estruturante da governança pública, reforçando sua relevância para a melhoria do desempenho institucional e para a entrega de serviços públicos de maior qualidade, especialmente em contextos complexos como o das organizações de saúde.

2.3.6 Gestão de riscos em organizações de saúde

A crescente complexidade dos sistemas de saúde está diretamente associada ao aumento da exposição a riscos organizacionais. Conforme o COSO (2017), fatores como estrutura financeira, infraestrutura de tecnologia da informação, integração de sistemas e intensificação da regulação estatal ampliam os riscos enfrentados pelos gestores, demandando mecanismos mais robustos de controle interno.

Na perspectiva organizacional, pode-se verificar os hospitais como exemplo dessa complexidade dos sistemas de saúde, Mintzberg (1983) os classifica como “burocracias profissionais”, nas quais a autonomia técnica dos profissionais é elevada e os processos são baseados em conhecimento especializado.

Para Cunha (2021), os hospitais constituem sistemas organizacionais complexos, caracterizados por elevados níveis de incerteza e imprevisibilidade, o que reforça a necessidade de práticas estruturadas de gestão de riscos. Esse modelo dificulta a adoção de padronizações rígidas e demanda mecanismos de coordenação mais sofisticados, o que aumenta a complexidade da gestão de riscos. Klein *et al.* (2021) demonstram empiricamente que o ambiente organizacional interno exerce influência positiva sobre a gestão de riscos, evidenciando que fatores internos à organização são determinantes para a efetividade desse processo.

No caso dos hospitais universitários, essa complexidade é ainda mais acentuada, uma vez que essas instituições acumulam funções assistenciais, acadêmicas e de pesquisa. A interação entre essas dimensões amplia o espectro de riscos institucionais, exigindo mecanismos de controle e

supervisão capazes de lidar com potenciais conflitos de interesse, falhas de coordenação e sobreposição de responsabilidades (Brasil, 2004; Médici, 2001).

No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a gestão de riscos torna-se ainda mais desafiadora em razão da necessidade de articulação com redes regionais de atenção à saúde e da dependência de financiamento público condicionado ao cumprimento de metas e indicadores. Esse contexto reforça a importância de abordagens estruturadas que permitam lidar com incertezas em ambientes altamente interdependentes. Klein *et al.* (2021) destacam que, no setor público, a gestão de riscos assume papel ainda mais relevante em razão das incertezas associadas às demandas sociais e das limitações impostas por estruturas burocráticas.

Nesse cenário, a gestão de riscos em organizações de saúde transcende a dimensão administrativa tradicional, incorporando riscos assistenciais que podem impactar diretamente a segurança do paciente e a continuidade dos serviços. Organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (WHO, 2021), destacam que eventos adversos em serviços de saúde representam um dos principais desafios para os sistemas públicos, evidenciando a necessidade de mecanismos sistemáticos de identificação, análise e mitigação de riscos. De forma similar, Hazzaa *et al.* (2022) destacam que a ausência de controles internos eficazes e de estruturas adequadas de governança torna as organizações mais vulneráveis a diferentes tipos de risco, incluindo falhas operacionais, inconsistências informacionais e perdas financeiras.

No Brasil, a Política Nacional de Segurança do Paciente, instituída pela Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 36, de 25 de julho de 2013 (Brasil, 2013), reforça essa perspectiva ao estabelecer a obrigatoriedade de práticas estruturadas de gestão de riscos assistenciais. A atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) também contribui para a institucionalização dessas práticas ao exigir a implementação de Núcleos de Segurança do Paciente nos serviços de saúde, fortalecendo a abordagem preventiva e sistêmica.

A Resolução da Diretoria Colegiada nº 36/2013 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), entende que a gestão de riscos no setor saúde está diretamente associada à consolidação do conceito de segurança do paciente, que enfatiza a adoção de sistemas de notificação de incidentes, análise de causa raiz e implementação de protocolos preventivos. Logo, a gestão de riscos passa a ser reconhecida na literatura como elemento central para a melhoria da qualidade assistencial e para a redução de eventos adversos (Brasil, 2013).

A aplicação de referenciais como a ISO 31000 (2018) no setor saúde permite estruturar de forma integrada os processos de identificação, análise e tratamento de riscos, articulando dimensões assistenciais e administrativas. Essa integração é fundamental para garantir que a gestão de riscos não se restrinja a áreas específicas, mas seja incorporada de forma transversal à organização (Vincent, 2010). Assim, a gestão de riscos em organizações de saúde pública deve ser compreendida como um processo sistêmico, multidisciplinar e integrado, capaz de lidar com a complexidade dos processos hospitalares e de promover a segurança do paciente, a eficiência operacional e a qualidade dos serviços prestados.

2.3.7 Desafios da implementação da gestão de riscos

A implementação da gestão de riscos no setor público enfrenta desafios significativos que vão além de aspectos técnicos, envolvendo dimensões culturais, organizacionais e institucionais. Esses desafios comprometem a efetividade dos modelos adotados e dificultam a consolidação da gestão de riscos como prática integrada à governança. Holton (2004) argumenta que métricas de risco não capturam o risco em si, mas apenas representações parciais que devem ser avaliadas quanto à sua utilidade prática.

Entre os principais obstáculos, destaca-se a resistência cultural, frequentemente associada à percepção da gestão de riscos como atividade burocrática ou adicional às rotinas administrativas. Em muitas organizações públicas, prevalece uma cultura orientada à conformidade formal, em detrimento de abordagens preventivas e estratégicas, o que limita a internalização da gestão de riscos nos processos decisórios (Meyer; Rowan, 1977; Schein, 2010; Santos; Sá, 2025).

Para Holton (2004), o risco é, em essência, uma condição associada aos indivíduos, sendo as organizações apenas estruturas por meio das quais tais riscos se manifestam. Klein *et al.* (2021) enfatizam também que o sucesso da gestão de riscos depende do comprometimento dos indivíduos envolvidos, uma vez que o processo está diretamente relacionado ao comportamento organizacional.

Outro desafio relevante refere-se à insuficiência de capacitação técnica, pois a implementação eficaz da gestão de riscos requer conhecimentos específicos sobre identificação, análise e tratamento de riscos, bem como domínio de ferramentas e metodologias apropriadas. A ausência dessas competências dificulta a operacionalização do modelo e reduz sua efetividade (Pires; Gomide, 2016). Estudos empíricos no âmbito do Poder Executivo federal também

evidenciam que lacunas de capacitação e domínio metodológico comprometem a aplicação efetiva dessas práticas nas rotinas organizacionais (Santos; Sá, 2025).

Destaca-se, ainda, a presença de formalismo excessivo na adoção de práticas de gestão de riscos, caracterizado pela elaboração de documentos e matrizes sem efetiva utilização na tomada de decisão. Santos e Sá (2025) identificaram que a gestão de riscos tem sido, em muitos casos, conduzida de maneira formalizada, com ênfase no cumprimento de exigências normativas, mas ainda com baixa integração às decisões estratégicas. Esse fenômeno resulta na dissociação entre a estrutura formal do sistema e sua aplicação prática, gerando baixo impacto sobre o desempenho organizacional.

As limitações de recursos também representam um fator restritivo, especialmente em organizações públicas que operam sob restrições orçamentárias e de pessoal. Nesse contexto, a priorização de atividades operacionais imediatas pode reduzir o espaço para a implementação de práticas estruturadas de gestão de riscos. Cabe apontar que os riscos organizacionais estão intrinsicamente associados às ações humanas, uma vez que o ambiente organizacional é constituído por indivíduos (Klein *et al.*, 2021).

A Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) reconhece essas limitações ao estabelecer que a gestão de riscos deve ser proporcional e adaptada à realidade organizacional, evitando tanto a adoção de modelos excessivamente complexos quanto a ausência de práticas estruturadas. Ainda assim, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) aponta que muitas organizações públicas apresentam níveis iniciais ou inexistentes de maturidade em gestão de riscos, evidenciando a dificuldade de internalização dessas práticas.

No plano estratégico, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2010) destaca que a ausência de integração entre gestão de riscos e planejamento institucional compromete a efetividade do modelo, reduzindo sua capacidade de apoiar a tomada de decisão e de contribuir para o alcance dos objetivos organizacionais.

Dessa forma, os desafios da implementação da gestão de riscos no setor público não se restringem à adoção de ferramentas ou normativos, mas envolvem a necessidade de transformação organizacional mais ampla, que inclua o fortalecimento da cultura de risco, o desenvolvimento de capacidades institucionais e a integração entre governança, estratégia e controle. A superação desses desafios é condição essencial para o avanço da maturidade organizacional e para a efetiva

incorporação da gestão de riscos como instrumento de melhoria do desempenho e de geração de valor público (Pires; Gomide, 2016; Schein, 2010; Power, 2007).

2.4 Integração entre governança, controles internos e gestão de riscos

A crescente complexidade das organizações públicas tem exigido abordagens integradas de gestão capazes de superar a fragmentação tradicional entre governança, controles internos e gestão de riscos. Esses três elementos, embora frequentemente tratados de forma isolada na prática organizacional, constituem dimensões interdependentes de um mesmo sistema de direcionamento, monitoramento e assecuração institucional, voltado à consecução dos objetivos organizacionais e à geração de valor público (Pierre; Peters, 2000). A efetividade da integração entre governança, gestão de riscos e controles internos está diretamente associada ao nível de maturidade organizacional, sendo influenciada por fatores como cultura, liderança e estrutura institucional. Organizações com maior maturidade tendem a apresentar práticas mais integradas e sistemáticas de gestão (Silva; Silva, 2023).

Sob a perspectiva conceitual, a governança pública pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle por meio dos quais as organizações são dirigidas e monitoradas (OECD, 2015). Nesse contexto, a governança estabelece o direcionamento estratégico e os objetivos institucionais que orientam a atuação organizacional. A gestão de riscos, por sua vez, atua como um processo estruturado de identificação, análise e tratamento das incertezas que podem afetar o alcance desses objetivos, enquanto os controles internos constituem os instrumentos operacionais responsáveis por mitigar os riscos identificados e assegurar a conformidade, a eficiência e a eficácia das operações. Nesse sentido, Lacruz *et al.* (2023) destacam que a governança não deve ser tratada como um elemento isolado ou unidimensional, mas como um construto multidimensional, composto por diferentes dimensões inter-relacionadas que expressam mecanismos de direção, controle e coordenação organizacional.

Essa relação pode ser compreendida de forma sistêmica: a governança define “o que” deve ser alcançado; a gestão de riscos identifica “o que pode afetar” o alcance desses objetivos; e os controles internos determinam “como responder” a esses riscos por meio de políticas, procedimentos e mecanismos de controle. Tal encadeamento evidencia que os controles internos são respostas organizadas aos riscos, os quais, por sua vez, estão diretamente vinculados aos objetivos definidos no âmbito da governança (OECD, 2017; COSO, 2017; ISO, 2018).

Essa visão integrada é sustentada pelo *framework* do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). O modelo de controle interno (COSO, 2013) estabelece que a efetividade dos controles depende de um ambiente de controle sólido, de uma avaliação estruturada de riscos e de monitoramento contínuo. Já o COSO (2017) enfatiza que a gestão de riscos deve estar integrada à estratégia e ao desempenho organizacional, sendo responsabilidade da governança assegurar que os riscos sejam considerados no processo decisório. Dessa forma, os componentes do sistema, ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento, operam de forma interdependente, reforçando a necessidade de integração entre governança, riscos e controles.

De forma complementar, a ISO 31000 (2018) reforça que a gestão de riscos deve ser integrada à governança, à estratégia e aos processos organizacionais, não sendo tratada como atividade isolada ou acessória. A norma destaca que o gerenciamento de riscos contribui diretamente para a melhoria do desempenho, da governança e da prestação de contas, evidenciando que seu valor está associado à capacidade de apoiar a tomada de decisão em ambientes de incerteza.

No contexto da administração pública brasileira, essa integração é institucionalizada pela Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016), que estabelece diretrizes para a implementação coordenada de governança, gestão de riscos e controles internos no âmbito do Poder Executivo federal. A norma explicita que esses três elementos devem ser incorporados aos processos organizacionais de forma sistêmica, com vistas a assegurar o alcance dos objetivos institucionais, a integridade das ações governamentais e a adequada utilização dos recursos públicos. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) reforça essa abordagem ao destacar que a governança eficaz depende da institucionalização da gestão de riscos como instrumento de prevenção e melhoria da gestão.

A integração entre governança, riscos e controles permite a transição de um modelo reativo, centrado na correção de falhas, para um modelo preventivo, orientado à identificação antecipada de riscos e à implementação de controles proporcionais. Além disso, fortalece a transparência e a *accountability*, ao tornar explícitos os riscos enfrentados pela organização e as medidas adotadas para mitigá-los. Nesse contexto, a gestão de riscos contribui diretamente para a tomada de decisão, permitindo escolhas mais informadas, priorização de ações e melhor avaliação de alternativas (Power, 2007; Hopkin, 2018; Bovens, 2007). Compactuando deste entendimento, Assi e Assi

(2022) menciona que a gestão de riscos integra a governança de uma empresa, de modo que riscos precisam ser identificados, medidos, tratados e monitorados.

Adicionalmente, evidências empíricas indicam que a efetividade dessa integração está diretamente relacionada à maturidade organizacional e à qualidade do ambiente institucional. Fatores como cultura organizacional, liderança, estrutura e comunicação influenciam significativamente a implementação da gestão de riscos, evidenciando que a integração entre governança, riscos e controles não é apenas uma questão estrutural, mas também comportamental (Schein, 2010; Pires; Gomide, 2016; Santos; Sá, 2025). Para Schein (2010) é preciso compreender que a cultura é algo que abstrato, que existe no inconsciente de um grupo, mas que tem poderosas influências sobre o comportamento desse.

No contexto das organizações públicas de saúde, essa integração assume relevância ainda maior, em razão da elevada complexidade dos processos assistenciais, da multiplicidade de atores envolvidos e das restrições orçamentárias e regulatórias. Nesse cenário, a governança deve estabelecer diretrizes e prioridades estratégicas; a gestão de riscos deve identificar e analisar as incertezas associadas à prestação dos serviços; e os controles internos devem assegurar a implementação de respostas adequadas. A articulação entre esses elementos é, portanto, condição essencial para a segurança do paciente, a eficiência operacional e a qualidade dos serviços prestados (WHO, 2021; AHRQ, 2019; NHS, 2021).

Por fim, destaca-se que a integração entre governança, controles internos e gestão de riscos não deve ser compreendida apenas como exigência normativa, mas como requisito fundamental para a efetividade da gestão pública contemporânea. A adoção de abordagens integradas permite não apenas mitigar riscos e prevenir falhas, mas também aprimorar a tomada de decisão, aumentar a transparência e fortalecer a *accountability*, contribuindo para a geração sustentável de valor público (Castro, 2016).

2.5 Teoria Institucional e a institucionalização das práticas organizacionais

A Teoria Institucional constitui uma importante vertente das teorias organizacionais para compreender como estruturas, normas, procedimentos e práticas são incorporados ao funcionamento das organizações. Diferentemente das abordagens que enfatizam exclusivamente aspectos técnicos e de eficiência, a perspectiva institucional reconhece que as organizações são influenciadas por fatores sociais, culturais e normativos que moldam seu comportamento e sua

forma de atuação. Nesse sentido, as organizações buscam não apenas eficiência operacional, mas também legitimidade perante o ambiente em que estão inseridas (Selznick, 1957; Meyer; Rowan, 1977).

Para Selznick (1957), as organizações devem ser compreendidas como instituições sociais construídas pelas pessoas que nelas atuam, pelos grupos formados internamente e pelas relações estabelecidas com o ambiente externo. Assim, a efetividade de práticas organizacionais não depende exclusivamente da existência de estruturas formais, mas também da forma como essas práticas são assimiladas, interpretadas e incorporadas pelos indivíduos e grupos organizacionais.

Complementando essa perspectiva, Meyer e Rowan (1977) argumentam que as organizações frequentemente adotam estruturas formais, políticas e procedimentos em resposta às expectativas do ambiente institucional. Tais mecanismos contribuem para a obtenção de legitimidade organizacional, ainda que nem sempre estejam plenamente incorporados às rotinas operacionais. Dessa forma, a simples existência de normas, políticas ou estruturas formais não garante sua efetiva aplicação no cotidiano organizacional.

Nesse contexto, Tolbert e Zucker (1996) descrevem a institucionalização como um processo gradual pelo qual práticas organizacionais passam a ser incorporadas às rotinas e estruturas da organização. Segundo as autoras, esse processo ocorre por meio de três estágios: habitualização, objetificação e sedimentação. Na fase de habitualização, as práticas surgem como respostas a problemas específicos e ainda apresentam baixa formalização. Na fase de objetificação, passam a ser reconhecidas e formalizadas por meio de procedimentos, normas e estruturas organizacionais. Por fim, na sedimentação, tornam-se amplamente aceitas, legitimadas e incorporadas ao funcionamento regular da organização.

Sob essa perspectiva, a maturidade organizacional pode ser compreendida como uma manifestação do grau de institucionalização das práticas adotadas. Quanto maior a incorporação das práticas às rotinas, aos processos decisórios e aos mecanismos de gestão da organização, maior tende a ser seu nível de maturidade. Em contrapartida, práticas pouco formalizadas, aplicadas de forma inconsistente ou dependentes de iniciativas individuais tendem a refletir níveis inferiores de maturidade organizacional (Meyer; Rowan, 1977).

No contexto da administração pública federal, essa abordagem mostra-se particularmente relevante para compreender a implementação da gestão de riscos e dos controles internos. Embora existam diretrizes normativas e referenciais amplamente difundidos, como a Instrução Normativa

Conjunta nº 01/2016, o COSO-ERM e a ISO 31000, a efetividade dessas práticas depende de sua incorporação às rotinas das unidades organizacionais. Assim, a Teoria Institucional fornece suporte teórico para compreender como práticas de gestão de riscos e controles internos são institucionalizadas e como diferentes níveis de maturidade podem ser observados entre as organizações e suas unidades administrativas.

2.6 Mensuração da maturidade organizacional

A maturidade organizacional corresponde ao grau de desenvolvimento e institucionalização das práticas adotadas por uma organização (Paulk *et al.*, 1993). Os modelos de maturidade representam essa evolução em níveis progressivos de capacidade, permitindo avaliar o estágio de implementação e orientar o aprimoramento contínuo dos processos (Becker, Knackstedt e Pöppelbuß 2009; De Bruin *et al.*, 2005; Paulk *et al.*, 1993). De Bruin *et al.*, (2005) destacam que esses modelos permitem diagnosticar a situação atual e orientar o desenvolvimento de competências, enquanto Becker, Knackstedt e Pöppelbuß (2009) ressaltam que sua utilidade depende da existência de critérios teoricamente fundamentados e metodologicamente transparentes.

A lógica dos modelos de maturidade foi inicialmente difundida pelo Capability Maturity Model e, posteriormente, pelo Capability Maturity Model Integration, concebidos para representar a evolução de processos inicialmente informais e imprevisíveis até práticas sistematizadas, mensuradas e orientadas à melhoria contínua (Chrissis; Konrad; Shrum, 2011). Embora originada na área de desenvolvimento de software, essa abordagem foi adaptada para diferentes campos da gestão. Para Pöppelbuß e Röglinger (2011), um modelo de maturidade deve apresentar propósito claramente definido, dimensões coerentes e níveis capazes de produzir informações relevantes para seus usuários. De Bruin, *et al.*, (2005) acrescentam que sua elaboração deve considerar escopo, público-alvo, método de aplicação e critérios de classificação.

Os modelos de maturidade podem assumir funções descritivas, prescritivas e comparativas. A função descritiva permite identificar o estágio atual da organização; a prescritiva indica práticas necessárias para sua evolução; e a comparativa possibilita analisar unidades, instituições ou períodos distintos. Becker, Knackstedt e Pöppelbuß (2009) observam que a mensuração não deve se limitar à atribuição de uma pontuação, mas traduzir conceitos abstratos em critérios observáveis e úteis ao aperfeiçoamento organizacional. Nessa perspectiva, a qualidade do modelo depende da

articulação entre dimensões, indicadores e níveis de classificação, de modo que cada estágio represente diferenças qualitativas no desenvolvimento das práticas.

No campo da gestão de riscos, Hillson (1997) aplicou essa lógica evolutiva ao distinguir organizações com práticas informais e reativas daquelas que possuem processos estruturados, integrados e orientados estrategicamente. Hopkinson (2011) complementa essa perspectiva ao associar a maturidade à consistência dos processos, ao uso das informações de risco na tomada de decisão e à capacidade de aprendizagem e melhoria contínua. Assim, a existência de políticas, comitês ou registros formais não é suficiente para caracterizar níveis elevados de maturidade, pois é necessário avaliar se esses mecanismos são efetivamente aplicados, monitorados e incorporados às decisões organizacionais.

Essa distinção é particularmente relevante no setor público, em que exigências normativas podem estimular a criação de estruturas formais sem assegurar sua efetiva institucionalização. Meyer e Rowan (1977) demonstram que as organizações podem adotar regras e estruturas para obter legitimidade, ainda que permaneçam parcialmente dissociadas das atividades cotidianas. Em perspectiva complementar, Woods (2011) destaca que a implementação da gestão de riscos é condicionada por fatores contextuais, como estrutura organizacional, tecnologia, porte e incerteza ambiental. Desse modo, organizações submetidas aos mesmos normativos podem apresentar níveis distintos de formalização, implementação e integração das práticas de gestão de riscos e controles internos.

2.7 Frameworks de gestão de riscos e controles internos

A implementação estruturada da Gestão de Riscos e dos Controles Internos no setor público depende da adoção de referenciais consolidadas. Neste sentido, *frameworks* são estruturas metodológicas organizadas, compostas por princípios, processos, diretrizes e elementos de suporte que orientam instituições na identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação dos riscos (ISO, 2009).

Os *frameworks* influenciam diretamente a estruturação de políticas de integridade, desenho institucional, organização das linhas de defesa e consolidação de sistemas de governança no setor público. No Quadro 6 são descritos os principais *frameworks* identificados na literatura.

Quadro 6 - Principais *Frameworks* de Gestão de Riscos

Framework	Enfoque Central	Componentes ou Elementos-Chave	Uso na Administração Pública Brasileira
COSO (2004; 2017)	Gestão de riscos integrada à estratégia e ao desempenho.	Governança, cultura, identificação de riscos, avaliação, resposta, monitoramento e comunicação.	Muito utilizado para estruturação de modelos institucionais de risco e em auditorias do TCU e CGU.
COSO ICIF – Internal Control Framework (2013)	Estrutura de controles internos.	5 componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação/comunicação, monitoramento.	Referência para avaliações de controle interno e políticas de conformidade.
ISO 31000:2018	Processo de gestão de riscos aplicável a qualquer organização.	Princípios, estrutura e processo (identificação, análise, avaliação e tratamento).	Amplamente adotado em políticas internas de risco e em programas de integridade.
ISO 31010:2019	Métodos e técnicas de avaliação de riscos.	Bow-Tie, FMEA, HAZOP, matriz de probabilidade e impacto, entre outras ferramentas.	Base para análises aprofundadas e mapeamentos específicos.
Modelo das Três Linhas (IIA, 2020)	Definição de papéis na governança e no gerenciamento de riscos.	1ª linha: gestão operacional; 2ª linha: risco e conformidade; 3ª linha: auditoria interna.	Amplamente incorporado a comitês de governança e políticas de integridade.
Orange Book (HM Treasury, 2004)	Guia de gestão de riscos para o setor público.	Princípios, governança, apetite a risco, comunicação e monitoramento.	Frequentemente citado em documentos da administração pública e na literatura acadêmica.
IN Conjunta nº 1/2016	Marco legal da gestão de riscos no Executivo federal.	Estabelece etapas obrigatórias: identificação, análise, tratamento e monitoramento.	Base normativa central para órgãos federais, sobretudo após 2016.
Referenciais de Governança do TCU (2014; 2020)	Avaliação da maturidade em governança, riscos e controles internos.	Dimensões: liderança, estratégia e <i>accountability</i> .	Utilizado como instrumento de auditoria, diagnóstico e tomada de decisão.
Management of Risk in Government (Cabinet Office, 2017)	Framework integrado de riscos para projetos, programas e portfólios.	Princípios, abordagem, processos, técnicas e documentação estruturada.	Utilizado em áreas de TI, projetos, PMO e iniciativas de transformação digital na administração pública.

Fonte. Elaborado pelo autor.

Esses modelos não são excludentes, ao contrário, tendem a ser utilizados de forma complementar, integrando boas práticas de governança, Gerenciamento de Riscos e Controles Internos. Esses referenciais fornecem princípios, componentes e diretrizes metodológicas que orientam a implementação de práticas de governança, avaliação de riscos e monitoramento institucional. A utilização de *frameworks* permite reduzir subjetividades, padronizar processos e alinhar organizações a boas práticas reconhecidas internacionalmente (Silva *et al.*, 2021; Brasil, 2016).

No campo da governança e da gestão de riscos, destacam-se três referenciais amplamente utilizados: o COSO *Internal Control - Integrated Framework* (COSO, 2013), o COSO *Enterprise Risk Management* (COSO, 2017) e a ISO 31000:2018. Esses modelos, embora desenvolvidos em contextos distintos, compartilham premissas fundamentais relacionadas à integração entre estratégia, risco e controle.

No Brasil, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) incorporou elementos desses referenciais internacionais ao estabelecer diretrizes para governança, gestão de riscos e controles internos no âmbito do Poder Executivo federal. A norma pode ser compreendida como um *framework* normativo nacional, adaptado às especificidades do setor público brasileiro.

A adoção de *frameworks* organizacionais na administração pública não implica mera replicação de modelos privados, mas sim adaptação de princípios estruturantes à realidade institucional estatal. Conforme destaca o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), organizações públicas que adotam referenciais estruturados tendem a apresentar maior maturidade em governança e gestão de riscos.

2.7.1 Fundamentos e papel dos *frameworks* organizacionais

Desde a década de 1970 a literatura clássica de teoria organizacional reconhecia a existência de modelos estruturais que orientavam as atividades e os processos internos das organizações. Mintzberg (1979), ao propor diferentes configurações organizacionais, destacou que esses modelos funcionavam como estruturas conceituais adaptáveis às instituições, antecipando a lógica dos *frameworks* organizacionais contemporâneos.

No campo da governança e da gestão de riscos, os *frameworks* cumprem funções essenciais: padronização conceitual, integração de processos, redução de ambiguidades e facilitação de avaliações de maturidade. Esses instrumentos permitem que organizações adotem linguagem comum e critérios uniformes de avaliação, o que é especialmente relevante em contextos de controle externo e auditoria (IIA, 2019).

Segundo o COSO (2013), *frameworks* estruturam componentes inter-relacionados que devem funcionar de maneira integrada. A ISO 31000 (2018) por sua vez, enfatiza que *frameworks* fornecem base para incorporação da gestão de riscos aos processos organizacionais, garantindo consistência metodológica (ISO, 2018).

No setor público, a adoção de *frameworks* fortalece a governança ao permitir que práticas de gestão de riscos e controles internos sejam implementadas de forma estruturada e comparável. O TCU (2020) destaca que a avaliação da governança organizacional no Brasil baseia-se em referenciais estruturados que possibilitam identificar níveis de maturidade institucional.

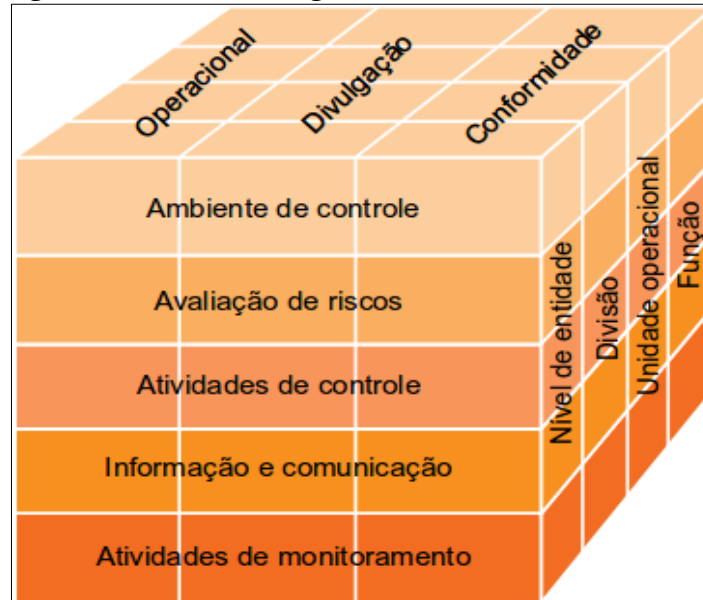
2.7.2 *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*

Entre os principais referenciais internacionais de gestão de riscos e controles internos, destaca-se o modelo desenvolvido pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, amplamente adotado tanto no setor privado quanto no setor público. O COSO, criado em 1985 nos Estados Unidos, constitui uma iniciativa do setor privado voltada ao desenvolvimento de *frameworks* destinados ao aprimoramento dos controles internos, da gestão de riscos, da governança corporativa e da prevenção a fraudes. Conforme o próprio COSO (2017), seus modelos buscam promover uma abordagem integrada entre estratégia, desempenho e gestão de riscos, refletindo o amadurecimento das práticas de governança e a crescente necessidade de alinhamento entre objetivos organizacionais, riscos e mecanismos de controle.

O primeiro marco relevante foi a publicação do *Internal Control - Integrated Framework* em 1992, posteriormente atualizado em 2013, que estruturou o modelo de controle interno em cinco componentes inter-relacionados: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento. Essa estrutura consolidou uma abordagem sistêmica dos controles internos, enfatizando sua integração com os objetivos organizacionais e sua aplicabilidade em diferentes níveis da organização (COSO, 2013).

O COSO (2013) constitui referência internacional para a estruturação de sistemas de controle interno, ao estabelecer componentes e princípios que permitem avaliar a efetividade dos controles organizacionais. Esses componentes operam de forma integrada, formando um sistema capaz de fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos organizacionais, como evidenciado na Figura 4.

Figura 4 - Estrutura integrada de controles internos



Fonte: Adaptado de COSO (2013), com tradução do autor.

No setor público, o COSO é frequentemente utilizado como base para avaliação de sistemas de controle, inclusive em auditorias governamentais. No Brasil, essa utilização pode ser observada em referenciais institucionais como o Referencial Básico de Governança e o Referencial de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (TCU), que incorporam conceitos alinhados aos modelos do COSO. De forma semelhante, a Controladoria-Geral da União (CGU) adota diretrizes compatíveis com esse framework em seus manuais e guias de gestão de riscos e controles internos, influenciando sua disseminação no âmbito do Poder Executivo Federal. Seus princípios são compatíveis com as exigências constitucionais brasileiras relativas ao controle interno, especialmente ao reforçar que os controles devem estar fundamentados na avaliação de riscos (TCU, 2018b; TCU, 2020; CGU, 2017).

Posteriormente, o COSO ampliou sua abordagem com a publicação do *Enterprise Risk Management - Integrated Framework* em 2004, revisado em 2017 com o título *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance*. Essa evolução refletiu a necessidade de incorporar a gestão de riscos ao processo estratégico e à geração de valor, deslocando o foco de uma abordagem predominantemente reativa para uma perspectiva integrada e orientada ao desempenho organizacional (COSO, 2017).

O COSO (2017) apresenta uma abordagem estruturada em componentes inter-relacionados que conectam governança, estratégia e desempenho organizacional. Diferentemente de modelos

tradicionais, o *framework* enfatiza a incorporação da gestão de riscos ao processo decisório, promovendo o alinhamento entre objetivos estratégicos e a gestão das incertezas, como demonstrado na Figura 5.

Figura 5 - Estrutura do COSO ERM: Integração entre estratégia e desempenho



Fonte: Adaptado de COSO (2017), com tradução do autor.

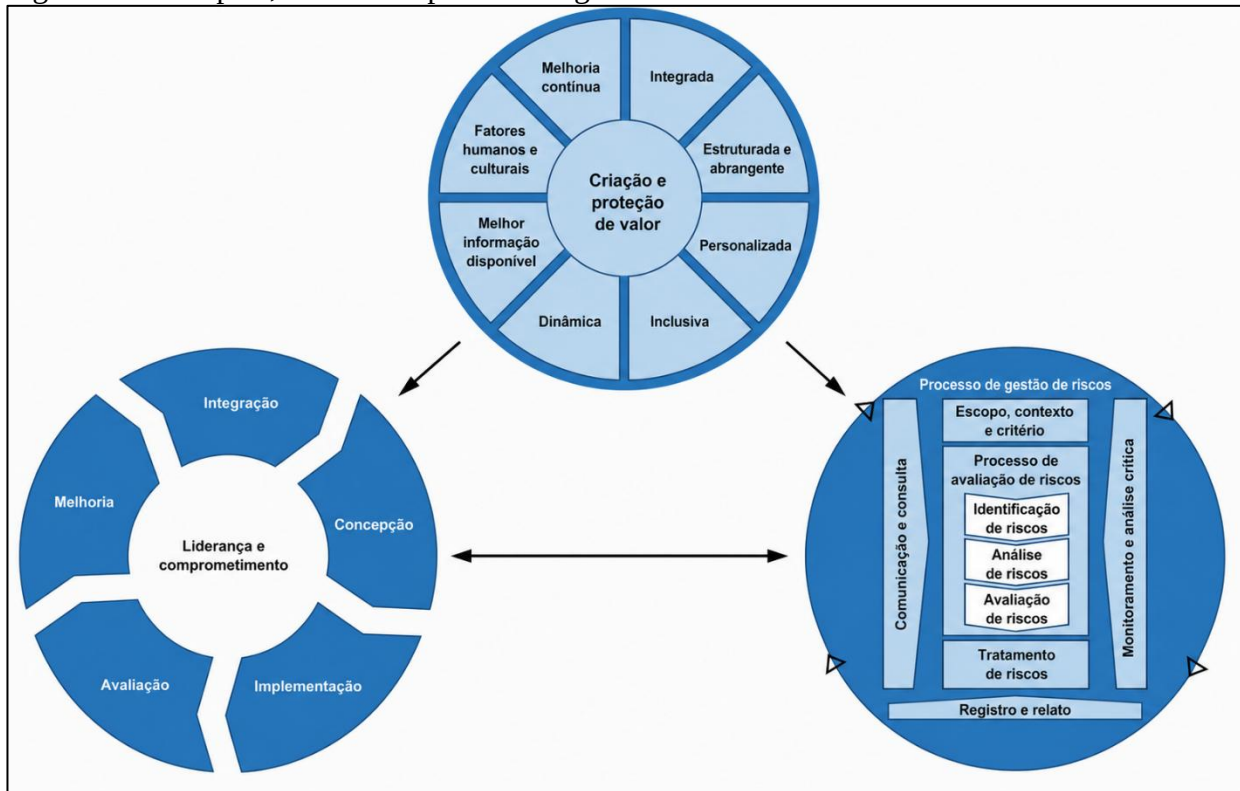
Conforme ilustrado na Figura 5, o COSO (2017) organiza a gestão de riscos em cinco componentes fundamentais: governança e cultura; definição de estratégia e objetivos; desempenho; análise e revisão; e informação, comunicação e reporte. Essa estrutura evidencia a natureza cíclica e integrada da gestão de riscos, destacando sua relação direta com o desempenho organizacional e a geração de valor. Diferentemente de abordagens tradicionais centradas na mitigação de perdas, o COSO reconhece que o risco pode representar tanto ameaças quanto oportunidades. No setor público, essa abordagem amplia a compreensão do risco como elemento inerente à tomada de decisão governamental (COSO, 2017).

A aplicabilidade do COSO ERM no setor público exige adaptações, decorrentes de suas especificidades institucionais. Como destaca o COSO (2017), o gerenciamento de riscos deve estar alinhado à estratégia e ao desempenho organizacional, o que, no setor público, implica considerar objetivos orientados ao interesse coletivo e à conformidade normativa. No contexto desta pesquisa, o COSO ERM é operacionalizado como base para a construção de um modelo de avaliação de maturidade, com dimensões analíticas derivadas de seus componentes e ajustadas às diretrizes da IN Conjunta nº 01/2016 (Brasil, 2016).

2.7.3 ISO 31000 - Gestão de riscos

A ISO 31000 (2018) constitui uma norma internacional que estabelece princípios, diretrizes e uma estrutura sistematizada para a gestão de riscos, sendo aplicável a organizações de diferentes naturezas e setores. Seu enfoque é abrangente e adaptável, enfatizando que a gestão de riscos deve estar integrada à governança, à liderança e aos processos organizacionais, de modo a apoiar a tomada de decisão e a melhoria do desempenho institucional. A arquitetura proposta pela norma é apresentada na Figura 6. Essa estrutura evidencia que a gestão de riscos não se limita à aplicação de técnicas operacionais, mas configura-se como um sistema organizacional integrado, orientado à geração e proteção de valor.

Figura 6 - Princípios, estrutura e processo segundo a ISO 31000



Fonte: Adaptado de ISO (2018), com tradução do autor.

A dimensão dos princípios estabelece fundamentos que orientam a efetividade da gestão de riscos, destacando aspectos como integração, estruturação, personalização, inclusão e melhoria contínua. O *framework*, por sua vez, define os elementos necessários para a incorporação da gestão de riscos na organização, incluindo liderança, comprometimento, planejamento, implementação e

avaliação. Já o processo de gestão de riscos compreende as etapas operacionais, como comunicação, identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos (ISO, 2018).

Observa-se que a interação entre essas três dimensões reforça o caráter sistêmico da gestão de riscos, evidenciando que sua efetividade depende não apenas da aplicação de métodos, mas da integração com a cultura organizacional, a estrutura de governança e os objetivos estratégicos. Nesse sentido, a ISO 31000 destaca que a gestão de riscos deve ser parte integrante de todos os processos organizacionais e da tomada de decisão (ISO, 2018).

Um dos aspectos centrais da norma é a ênfase na proporcionalidade e na contextualização. A ISO 31000 (ISO, 2018) reconhece que a gestão de riscos deve considerar o ambiente interno e externo da organização, adaptando-se à sua complexidade, ao seu porte e à natureza de suas atividades. Essa característica confere flexibilidade ao modelo, permitindo sua aplicação em diferentes contextos institucionais.

No setor público, a ISO 31000 (ISO, 2018) tem sido amplamente adotada como referência para a estruturação de sistemas de gestão de riscos, influenciando normativos nacionais e práticas organizacionais. No Brasil, seus princípios e diretrizes serviram de base para a elaboração da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016), evidenciando a convergência entre referenciais internacionais e a realidade da administração pública federal. Assim, a ISO 31000 configura-se como um referencial metodológico estruturado, reconhecido internacionalmente, que orienta a implementação da gestão de riscos de forma integrada à governança, contribuindo para o aprimoramento da capacidade institucional de lidar com incertezas e para a geração de valor público.

2.7.4 Instrução normativa conjunta nº 01/2016

A institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos no âmbito da administração pública federal brasileira não ocorreu de forma espontânea, mas como resposta a limitações estruturais previamente identificadas no funcionamento do Estado. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2018a), a administração pública enfrentava dificuldades recorrentes para atender às demandas por eficiência e efetividade, não apenas em razão de restrições orçamentárias, mas, sobretudo, em função da baixa capacidade institucional para lidar com riscos de forma estruturada.

Nesse contexto, observava-se a ausência de diretrizes unificadas para a gestão de riscos e controles internos, resultando na adoção de práticas fragmentadas entre os órgãos do Poder Executivo Federal. Cada organização tratava os riscos de forma isolada, sem um padrão mínimo que orientasse sua identificação, avaliação e tratamento, comprometendo a eficácia dos mecanismos de governança.

Diante desse cenário, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.233/2012 (TCU, 2012) recomendou à Controladoria-Geral da União a adoção de medidas para orientar os órgãos do Executivo na implementação de estruturas formais de controle interno e gestão de riscos. A recomendação enfatiza a responsabilidade da alta administração na implantação de mecanismos de controle em todos os níveis organizacionais, com o objetivo de mitigar riscos e integrá-los ao processo de planejamento estratégico institucional.

Em resposta a essa recomendação, foi publicada a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016), que estabeleceu diretrizes para a implementação da gestão de riscos e dos controles internos no âmbito do Poder Executivo Federal. A norma representou um avanço significativo ao introduzir uma abordagem estruturada, integrada e orientada a riscos na administração pública brasileira.

Posteriormente, o Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017) instituiu a Política de Governança da administração pública federal, conferindo maior densidade normativa e alinhamento estratégico ao tema. Observa-se, nesse processo, uma dinâmica institucional particular, na qual a orientação técnica precedeu a formalização político-estratégica, evidenciando a influência de recomendações dos órgãos de controle na formulação de políticas públicas.

2.7.5 Convergências e complementaridades entre os *frameworks*

Embora desenvolvidos em contextos distintos, os *frameworks* COSO, ISO 31000 e Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) apresentam convergências significativas. Todos reconhecem a importância da liderança, da integração estratégica, da avaliação de riscos e do monitoramento contínuo.

A ISO 31000 oferece estrutura metodológica ampla e adaptável; o COSO ERM enfatiza integração entre risco e estratégia; e o COSO *Internal Control* detalha componentes específicos de controle. A IN Conjunta nº 01/2016, (Brasil, 2016), por sua vez, integra elementos desses modelos ao contexto brasileiro como explicitado no Quadro 7.

Quadro 7 - Comparação dos *frameworks*

Critério	COSO (2013; 2017)	ISO 31000 (2018)	IN nº 01/2016 (2016)
Natureza	Framework (controle interno + ERM)	Norma internacional (diretrizes)	Norma obrigatória (Poder Executivo Federal)
Foco principal	Controle interno + risco + governança	Gestão de riscos	Governança, riscos e controles internos
Aplicação	Público e privado	Universal	Administração pública
Abordagem	Estruturada e detalhada	Princípios e diretrizes	Normativa e orientativa
Nível de prescrição	Médio-alto	Baixo (flexível)	Alto (obrigatório)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo a ISO 31000 (ISO, 2018) as técnicas podem ser quantitativas, qualitativas, ou até mesmo permitem que organizações públicas adotem abordagem híbrida, combinando princípios estratégicos, estrutura metodológica e requisitos normativos.

2.8 Ferramentas e técnicas para identificação e mapeamento de riscos

A identificação e o mapeamento de riscos constituem etapas críticas do processo de gestão de riscos, pois condicionam a qualidade das análises subsequentes e a efetividade das respostas adotadas pelas organizações (COSO, 2017; ISO, 2018). A literatura especializada e os principais *frameworks* de gestão de riscos convergem ao reconhecer que riscos não identificados ou inadequadamente descritos tendem a permanecer fora do escopo dos controles internos, comprometendo a capacidade organizacional de prevenir falhas, perdas e eventos adversos (Aven, 2015; Hillson, 2009). No setor público, essa limitação é agravada pela complexidade dos processos, pela multiplicidade de atores envolvidos e pela predominância de abordagens excessivamente formais ou normativas. Essa etapa encontra respaldo em referenciais internacionais, como a ISO 31010 (2019), que sistematiza técnicas de avaliação de riscos, e no COSO (2017), que destaca a identificação de eventos como etapa essencial para o gerenciamento de riscos alinhado à estratégia organizacional.

Embora a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016) estabeleça a obrigatoriedade da identificação, análise e avaliação de riscos, o normativo não prescreve metodologias ou ferramentas específicas para a realização dessas etapas. Essa opção regulatória confere flexibilidade às organizações, mas também gera desafios práticos, sobretudo em instituições que ainda não dispõem de cultura organizacional consolidada em gestão de riscos. Segundo a ISO (2018), o uso de ferramentas e técnicas estruturadas assume papel

fundamental para apoiar gestores e equipes na identificação sistemática de riscos relevantes, reduzindo a subjetividade e promovendo maior padronização dos registros.

As técnicas de identificação de riscos podem ser classificadas, de forma geral, em três categorias: (i) técnicas qualitativas baseadas em percepção e experiência dos participantes, como *brainstorming* e entrevistas; (ii) técnicas baseadas em análise de processos e dados, como mapeamento de fluxos e análise documental; e (iii) técnicas estruturadas de modelagem de riscos, que permitem representação gráfica e análise sistêmica dos eventos de risco (ISO, 2019). A aplicabilidade dessas técnicas ao longo das etapas do processo de gestão de riscos é sintetizada no Quadro 8.

Quadro 8 - Ferramentas e sua Aplicabilidade

Ferramentas e técnicas	Identificação de riscos	Consequência	Probabilidade	Nível de risco	Avaliação de riscos	Aderência ao escopo
ALARP, ALARA e SFAIRP	NA	NA	NA	NA	FA	BA
Análise bayesiana	NA	NA	FA	NA	NA	BA
Redes bayesianas	NA	NA	FA	NA	FA	BA
Análise Bow-Tie	A	FA	A	A	A	AA
Brainstorming	FA	A	NA	NA	NA	DA
Análise de impacto nos negócios	A	FA	NA	NA	NA	AA
Mapeamento causal	A	A	NA	NA	NA	DA
Análise causa-consequência	A	FA	FA	A	A	AA
Checklists, classificações e taxonomias	FA	NA	NA	NA	NA	DA
Abordagem cindínica	FA	NA	NA	NA	NA	BA
Matriz consequência/probabilidade	NA	A	A	FA	A	DA
Análise custo-benefício	NA	FA	NA	NA	FA	AA
Análise de impactos cruzados	NA	NA	FA	NA	NA	AA
Análise de árvore de decisão	NA	FA	FA	A	A	AA
Técnica Delphi	FA	NA	NA	NA	NA	BA
Análise de árvore de eventos	NA	FA	A	A	A	BA
Análise de modos e efeitos de falha (FMEA)	FA	FA	NA	NA	NA	AA
Análise de modos, efeitos e criticidade de falha (FMECA)	FA	FA	FA	FA	FA	AA

(Continuação)

Ferramentas e técnicas	Identificação de riscos	Consequência	Probabilidade	Nível de risco	Avaliação de riscos	Aderência ao escopo
Análise de árvore de falhas	A	NA	FA	A	A	BA
Diagramas F-N	A	FA	FA	A	FA	BA
Teoria dos jogos	A	FA	NA	NA	FA	BA
Estudos de perigos e operabilidade (HAZOP)	FA	A	NA	NA	NA	BA
Análise de perigos e pontos críticos de controle (APPCC)	FA	FA	NA	NA	FA	AA
Análise de confiabilidade humana	FA	FA	FA	FA	A	AA
Diagrama de Ishikawa (espinha de peixe)	FA	A	NA	NA	NA	DA
Análise de camadas de proteção (LOPA)	A	FA	A	A	NA	BA
Análise de Markov	A	A	FA	NA	NA	BA
Simulação de Monte Carlo	NA	A	A	A	FA	AA
Análise multicritério (MCA)	A	NA	NA	NA	FA	DA
Técnica de grupo nominal	FA	A	A	NA	NA	DA
Gráfico de Pareto	NA	A	A	A	FA	DA
Análise de impacto à privacidade (PIA/DPIA)	A	FA	A	A	FA	AA
Manutenção centrada na confiabilidade	A	A	A	A	FA	BA
Índices de risco	NA	FA	FA	A	FA	AA
Curvas S	NA	A	A	FA	FA	BA
Análise de cenários	FA	FA	A	A	A	DA
Entrevistas estruturadas ou semiestruturadas	FA	NA	NA	NA	NA	DA
Técnica estruturada “E se?” (SWIFT)	FA	FA	A	A	A	DA
Pesquisas (surveys)	FA	NA	NA	NA	NA	DA
Avaliação de risco toxicológico	FA	FA	FA	FA	FA	BA
Valor em risco (VaR)	NA	A	A	FA	FA	BA

Fonte: Adaptado com base na ISO/IEC 31010 (2019), com tradução pelo autor.

A = Aplicável | FA = Fortemente aplicável | NA = Não aplicável

Aderência ao escopo da pesquisa: DA = Diretamente aderente | AA = Aplicável como apoio | BA = Baixa

Dessa forma, a seleção das ferramentas e técnicas de gestão de riscos deve considerar a finalidade da análise, a complexidade dos processos, a disponibilidade de dados, a capacidade técnica das equipes e o nível de maturidade da organização. Não existe, portanto, uma técnica única aplicável a todas as situações, sendo recomendável a combinação de métodos qualitativos, quantitativos e estruturados, conforme as características do contexto analisado. A sistematização apresentada neste tópico fornece suporte teórico para o desenvolvimento do modelo de mensuração

proposto nesta pesquisa, especialmente para a formulação de recomendações compatíveis com os diferentes níveis de maturidade em gestão de riscos e controles internos (ISO, 2019).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Abordagem e delineamento da pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa consiste em elaborar e testar um modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos aplicável aos órgãos da administração pública federal, fundamentado em referenciais teóricos, normativos e *frameworks* relacionados à governança, à gestão de riscos e aos controles internos, tais como o COSO-ERM, a ISO 31000 e a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (Brasil, 2016). Para construção e aplicação empírica do modelo, adotou-se como campo de estudo o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), considerando suas unidades organizacionais como objeto de análise. A partir dos resultados obtidos, foi desenvolvido o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) da pesquisa. Para responder ao objetivo geral da pesquisa, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

I) Identificar a existência e o grau de institucionalização das práticas de gestão de riscos e controles internos nas unidades organizacionais de primeira linha do HU-UFGD. Esse objetivo foi atendido mediante a aplicação de *survey* eletrônico, utilizando instrumento estruturado elaborado com base nos referenciais normativos e conceituais relacionados à governança, à gestão de riscos e aos controles internos, especialmente a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016. As respostas obtidas possibilitaram identificar a presença, formalização e incorporação das práticas avaliadas nas dimensões analíticas da pesquisa;

II) Mensurar o grau de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos nas unidades organizacionais estudadas, considerando o nível de institucionalização das práticas avaliadas nas dimensões analíticas da pesquisa. Esse objetivo foi operacionalizado por meio da atribuição de escores às respostas obtidas no instrumento, utilizando escala *Likert* de cinco pontos e cálculo de médias aritméticas para composição dos escores de maturidade por dimensão e do Índice Global de Maturidade (IGM). Realizou-se a análise dos resultados por meio de estatística descritiva, o que permitiu identificar níveis de desenvolvimento das práticas organizacionais avaliadas e aspectos com menor grau de institucionalização.

III) Desenvolver um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) voltado à mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos aplicável aos órgãos públicos da administração pública federal. O desenvolvimento do PTT fundamentou-se nos resultados obtidos na aplicação empírica do modelo no HU-UFGD, bem como nos referenciais normativos e conceituais utilizados na pesquisa, visando estruturar um instrumento aplicável ao contexto da administração pública federal.

Para atender aos objetivos propostos, esta pesquisa se caracteriza como de natureza aplicada, em que busca gerar conhecimento voltado ao desenvolvimento de um modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos aplicável a organizações da administração pública federal (Gil, 2019). Em consonância com a proposta do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), o estudo está orientado à produção de resultados com aplicabilidade institucional e potencial de contribuição para o aprimoramento da gestão pública.

Quanto à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como quantitativa, utilizando dados obtidos por meio de instrumento estruturado com assertivas em escala *Likert* de cinco pontos (Apêndice I), elaborado para mensurar o nível de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos nas unidades organizacionais analisadas.

A pesquisa é do tipo descritiva, em que segundo Richardson (2017), procura descrever sistematicamente uma situação, problema, fenômeno ou programa para revelar da estrutura o comportamento de um fenômeno, no caso específico, práticas e níveis de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos na instituição analisada. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa operacionalizou-se por meio de *survey*, utilizando instrumento estruturado aplicado aos gestores das unidades organizacionais participantes do estudo.

Quanto ao delineamento, o estudo configura-se como estudo de caso único, tendo como campo de aplicação o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), utilizado para operacionalização e aplicação do modelo de mensuração proposto.

3.2 Universo e sujeitos da pesquisa

O universo da pesquisa compreendeu as unidades organizacionais do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) consideradas elegíveis para aplicação do modelo. Os sujeitos da pesquisa foram os servidores ocupantes de cargos formais de chefia ou

seus substitutos formalmente designados, definidos como público-alvo em razão de sua atuação direta na condução dos processos organizacionais, no acompanhamento dos controles internos e na gestão dos riscos institucionais no âmbito de suas respectivas unidades.

O campo empírico da pesquisa corresponde ao Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), instituição pública federal vinculada à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e integrante da rede HU Brasil, com atuação integral no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O hospital exerce papel estratégico na articulação entre ensino, pesquisa e assistência à saúde, sendo campo de formação profissional e referência assistencial na região (HU-UFGD, 2024).

Localizado no município de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, o HU-UFGD atende a uma macrorregião de saúde composta por 33 municípios, abrangendo uma população de 845.976 habitantes (IBGE, 2023). A instituição possui estrutura organizacional complexa, composta por diferentes unidades administrativas e assistenciais responsáveis pela execução de processos finalísticos, de suporte e gerenciais. Nesse contexto, a compreensão da estrutura dos processos organizacionais torna-se fundamental, uma vez que os riscos e controles internos se manifestam de forma diferenciada conforme a natureza das atividades desempenhadas. Assim, os processos institucionais podem ser classificados em categorias distintas, de acordo com a sua finalidade e contribuição para o funcionamento da organização, conforme apresentado no Quadro 9.

Quadro 9 - Classificação dos processos organizacionais da primeira linha de defesa

Tipo de processo	Descrição	Exemplos no HU-UFGD	Natureza dos riscos predominantes
Processos Finalísticos	Processos diretamente relacionados à atividade-fim da organização, voltados à prestação de serviços de saúde ao usuário	Atendimento ambulatorial, internação, cirurgias, exames laboratoriais e de imagem, assistência multiprofissional	Riscos assistenciais, clínicos e de segurança do paciente
Processos de Suporte	Processos que viabilizam a execução dos processos finalísticos, fornecendo recursos, infraestrutura e apoio operacional	Compras e licitações, gestão de contratos, almoxarifado, logística, tecnologia da informação, recursos humanos	Riscos operacionais, financeiros e de conformidade
Processos Gerenciais	Processos relacionados à direção, planejamento, monitoramento e controle da organização, incluindo a tomada de decisão estratégica	Planejamento institucional, gestão estratégica, governança, gestão de riscos, avaliação de desempenho, auditoria interna	Riscos estratégicos, de governança e de integridade

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2025), COSO (2017) e ISO (2018).

A partir da compreensão dos diferentes tipos de processos organizacionais, é possível identificar os contextos nos quais os riscos se manifestam e os controles internos são operacionalizados. Nesse cenário, destacam-se as unidades organizacionais da primeira linha de defesa, diretamente responsáveis pela execução desses processos. Essas unidades são consideradas centrais no modelo de governança, gestão de riscos e controles internos, uma vez que detêm a responsabilidade primária pela identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos inerentes aos processos sob sua responsabilidade, conforme estabelecido no modelo das Três Linhas IIA (2020) e pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (Brasil, 2016), em seu artigo segundo.

3.2.1 Critérios de inclusão e exclusão dos sujeitos da pesquisa

Foram incluídos na pesquisa os servidores que exerçam função de chefia formal nas unidades organizacionais do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), bem como seus substitutos formais devidamente designados, considerando sua atuação nos processos assistenciais, administrativos, acadêmicos e de apoio institucional, além do conhecimento relacionado aos riscos e controles internos das atividades desenvolvidas em suas respectivas unidades.

Foram excluídos servidores que não ocupavam função de chefia ou substituição formal, unidades sem chefia formalmente designada no período da coleta de dados, bem como participantes que não responderam integralmente ao instrumento ou que não manifestaram concordância com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), (Apêndice II).

3.2.2 Ambiente da pesquisa e unidade de análise

O ambiente da pesquisa é caracterizado pela estrutura organizacional do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), definido como unidade de análise deste estudo e campo de aplicação do modelo de mensuração da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos proposto. A escolha da instituição se justifica por apresentar condições organizacionais que possibilitam a aplicação e avaliação do modelo, considerando sua estrutura composta por diferentes níveis hierárquicos e funcionais, incluindo instâncias de governança, supervisão e execução operacional.

Para fins de delimitação do recorte organizacional para aplicação do instrumento, foi realizado o mapeamento das unidades organizacionais existentes na instituição, totalizando 71 unidades distribuídas entre instâncias colegiadas, unidades de governança, estruturas de primeira, segunda e terceira linha de defesa. A classificação dessas unidades, bem como a definição quanto à sua inclusão ou exclusão na pesquisa, foi realizada com base no modelo das Três Linhas, Quadro 10.

Quadro 10 - Delimitação das unidades organizacionais participantes e classificação segundo o modelo das Três Linhas

Tipo de unidade organizacional	Quantidade	Classificação (Linha de Defesa)	Inclusão na pesquisa	Justificativa
Instâncias colegiadas	2	Governança	Não	Exercem função deliberativa e estratégica, não atuando na execução direta dos processos
Auditoria interna	1	Terceira linha de defesa	Não	Atua na avaliação independente dos controles internos
Ouvidoria	1	Segunda linha de defesa	Não	Atua no monitoramento e canal de comunicação institucional
Superintendência	1	Governança	Não	Responsável pelo direcionamento estratégico e supervisão institucional
Gerências	3	Governança / Segunda linha	Não	Exercem funções de coordenação e supervisão das unidades operacionais
Unidade de segunda linha	1	Segunda linha de defesa	Não	Atua na coordenação e suporte à gestão de riscos
Divisões	6	Primeira linha de defesa	Sim	Executam atividades operacionais e administrativas diretamente relacionadas aos processos institucionais
Setores	15	Primeira linha de defesa	Sim	Responsáveis pela execução direta de processos e controles
Unidades operacionais	41	Primeira linha de defesa	Sim	Atuam diretamente na prestação de serviços e execução das atividades finalísticas
Total geral	71	-	-	-

(Continuação)

Tipo de unidade organizacional	Quantidade	Classificação (Linha de Defesa)	Inclusão na pesquisa	Justificativa
Total a ser analisado	62	Primeira linha de defesa	Sim	Unidades responsáveis pela execução direta dos processos e gestão dos riscos

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Instrução Normativa Conjunta 01/2016 (Brasil, 2016).

Conforme evidenciado no Quadro 10, a análise concentrou-se exclusivamente nas chefias ou substitutos formais das unidades organizacionais que exercem funções típicas da primeira linha de defesa, correspondentes às divisões, setores e unidades operacionais, totalizando 62 unidades. Foram excluídas da análise as instâncias com funções de governança, supervisão, assessoramento ou avaliação independente, tais como auditoria interna, ouvidoria, unidades de segunda linha de defesa, instâncias colegiadas, superintendência e gerências, uma vez que essas estruturas não executam diretamente os processos organizacionais, mas atuam no direcionamento, monitoramento e avaliação das práticas institucionais. Considerando que a coleta de dados foi realizada junto ao responsável formal de cada unidade, o quantitativo de participantes da pesquisa correspondeu a 62 respondentes.

Essa delimitação metodológica permitiu focar a análise no nível operacional da organização, onde os riscos se manifestam e os controles internos são efetivamente implementados, possibilitando uma avaliação mais precisa do grau de institucionalização das práticas de gestão de riscos e controles internos no contexto do HU-UFGD.

3.3 Instrumento e coleta de dados

A coleta de dados foi realizada por meio de *survey* eletrônico, utilizando instrumento estruturado (Apêndice I), aplicado diretamente às chefias formais das unidades organizacionais do HU-UFGD. O instrumento foi disponibilizado por meio da plataforma *Research Electronic Data Capture* (REDCap), mediante envio de formulário eletrônico via e-mail institucional. A aplicação foi direcionada às chefias conforme unidades selecionadas no Quadro 10, considerando sua atuação direta nos processos finalísticos, de suporte e gerenciais, bem como seu conhecimento sobre os riscos e controles internos relacionados às atividades desempenhadas

O fluxo de aplicação do instrumento compreendeu: (i) envio do convite via e-mail institucional contendo o link de acesso ao formulário, (ii) aceite do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), (iii) preenchimento do instrumento eletrônico e (iv) armazenamento automático das respostas em base segura. O instrumento foi estruturado em blocos temáticos correspondentes dimensões definidas para o modelo, elaboradas com base nas diretrizes da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016)⁷, como exposto no Quadro 11.

Quadro 11 - Dimensões analíticas do instrumento de pesquisa e amparo normativo

Dimensão	Nº de assertivas	Base normativa (IN Conjunta nº 1/2016)	Síntese do conteúdo avaliado
Ambiente de Governança e Estrutura	5	Arts. 9º, 13, 14, 16, parágrafo único, 17, 19, 20 e 23	Estrutura de responsabilidades, definição de objetivos, orientação institucional, integração da gestão de riscos ao planejamento e participação da unidade no processo de gestão de riscos.
Identificação de Riscos	4	Arts. 13, 16, III, 17, II, “e”, 18 e art. 2º, XIII	Identificação formal dos riscos da unidade, existência de registros, descrição dos eventos de risco e consideração das tipologias de risco aplicáveis.
Análise e Avaliação de Riscos	4	Art. 16, IV; art. 17, II, “e”; art. 2º, XI, XIII, XIV e XV	Avaliação dos riscos quanto a impacto e probabilidade, consideração de risco inerente e residual e uso de matriz ou metodologia de apoio à análise.
Controles Internos	5	Arts. 3º, 4º, 5º, 8º, III, IX, XI, XIV e XV, 10, III, 11, III, IV e V, 14, III e 16, VI	Existência, formalização, padronização, proporcionalidade, registro e revisão dos controles internos implementados para mitigação dos riscos.
Tratamento de Riscos	4	Arts. 15, III, 16, V, VI e VIII, 17, II, “b”, e 20	Definição de respostas aos riscos, existência de planos de tratamento, responsáveis, prazos e acompanhamento da execução e da efetividade das medidas adotadas.
Comunicação e Informação	3	Arts. 11, IV, 12, parágrafo único, 15, I, 16, VII, 20, §2º, III, e 23, §2º, V e VII	Fluxo de informações sobre riscos e controles, comunicação tempestiva entre níveis hierárquicos, reporte de deficiências e retorno institucional às unidades.
Monitoramento e Revisão	4	Arts. 3º, 11, V, 12, 13, 16, VIII, 17, II, “b”, 20, §2º, II, e 8º, XIV e XV	Revisão periódica dos riscos e controles, monitoramento contínuo, avaliações específicas e adoção de ações corretivas diante de falhas ou mudanças relevantes.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Instrução Normativa nº 01/2016 (Brasil, 2016).

⁷ https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197

Foram elaboradas ao todo 29 assertivas que refletem práticas organizacionais esperadas, redigidas em linguagem objetiva, com base nos requisitos normativos da IN Conjunta nº 01/2016 (Brasil, 2016), conforme detalhado no Apêndice I.

3.3.1 Procedimentos de mensuração, classificação e análise da maturidade

O escore de cada dimensão foi obtido pela soma das pontuações alcançadas nas assertivas que a compõem, dividida pelo número total de assertivas da respectiva dimensão, conforme a Equação 1. Dessa forma, todas as dimensões permanecem na mesma escala de 1 a 5, independentemente da quantidade de itens utilizada para representá-las.

Equação 1:

$$D_j = (\sum x_i) / n_j$$

Em que:

- D_j = escore da dimensão;
- $\sum x_i$ = soma das pontuações obtidas nas assertivas da dimensão;
- n_j = número total de assertivas que compõem a dimensão.

Para sintetizar o desempenho institucional elaborou-se o Índice Global de Maturidade (IGM), calculado pela média aritmética dos escores das sete dimensões, atribuindo-se igual peso a cada uma delas, conforme a Equação 2.

Equação 2:

$$IGM = (\sum D_j) / 7$$

Em que:

- **IGM** = Índice Global de Maturidade;
- $\sum D_j$ = soma dos escores obtidos nas sete dimensões;
- 7 = número total de dimensões avaliadas.

Após o cálculo do Índice Global de Maturidade (IGM), os resultados foram classificados em cinco níveis de maturidade. A definição das faixas de classificação baseou-se na amplitude total da escala de mensuração utilizada no instrumento (1 a 5), dividida igualmente pelo número de categorias de maturidade propostas (cinco níveis), conforme equação ao seguir:

Equação 3:

$$\text{Amplitude da classe} = (\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}) / \text{Número de classes}$$

Assim, considerando uma amplitude total de quatro pontos ($5,00 - 1,00 = 4,00$), cada nível passou a representar um intervalo de 0,80 ponto, resultando proporcionalidade entre os diferentes estágios de maturidade. Assim, obtiveram-se as faixas demonstradas no Quadro 12.

Quadro 12 - Critérios de classificação do Índice Global de Maturidade (IGM)

Faixa do IGM	Nível de maturidade	Caracterização
1,00 a <1,80	1 - Inexistente	Práticas inexistentes ou incipientes, sem estrutura formal, processos ou responsabilidades definidas.
1,81 a <2,60	2 - Inicial / informal	Práticas existentes de forma não padronizada, realizadas de maneira parcial e com baixa formalização.
2,61 a <3,40	3 - Formalizada	Práticas documentadas e padronizadas, com responsabilidades definidas, porém ainda com monitoramento e integração limitados.
3,41 a <4,20	4 - Implementada e monitorada	Práticas formalizadas, implementadas e monitoradas por meio de indicadores e rotinas definidas, com avaliação periódica de resultados.
4,21 a 5,00	5 - Consolidada e integrada à tomada de decisão	Práticas plenamente institucionalizadas, integradas aos processos organizacionais e utilizadas sistematicamente para apoiar decisões estratégicas e melhoria contínua.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme discutido na seção 2.6, a construção da escala adotou a lógica evolutiva dos modelos de maturidade organizacional, segundo a qual as práticas progridem de condições inexistentes ou informais para estágios caracterizados por formalização, implementação, monitoramento, integração aos processos decisórios e melhoria contínua. Esses atributos foram operacionalizados nos cinco níveis apresentados no Quadro 12, permitindo classificar a maturidade com base em critérios absolutos previamente definidos.

Para comparar o Índice Global de Maturidade (IGM) entre os grupos de áreas de atuação e de tempo de atuação, empregou-se o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis (Kruskal; Wallis, 1952), adequado para a comparação de três ou mais grupos independentes quando os dados são provenientes de escalas ordinais ou quando não se pressupõe distribuição normal.

Ressalta-se que a escala utilizada objetivou mensurar a percepção informada dos gestores quanto ao grau de institucionalização das práticas de gestão de riscos e controles internos, considerando aspectos relacionados à formalização, monitoramento e utilização dessas práticas na gestão institucional. Embora o instrumento utilize a autoavaliação, sua estrutura foi construída com base em referencial normativo, visando reduzir a subjetividade das respostas e ampliar a consistência analítica dos resultados.

3.3.2 Validação do instrumento, aderência normativa e rastreabilidade

A aderência normativa do instrumento foi assegurada mediante a vinculação explícita de cada questão aos artigos e incisos correspondentes da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016), conforme apresentado no próprio instrumento. Essa estratégia permitiu não apenas avaliar o nível de maturidade da gestão de riscos e controles internos, mas também identificar, de forma objetiva, o grau de conformidade normativa, em consonância com as diretrizes de governança e controle estabelecidas no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2016; TCU, 2014).

A rastreabilidade do instrumento possibilitou que os resultados sejam utilizados como subsídio para ações de governança, auditoria e melhoria institucional, ao estabelecer vínculo direto entre requisitos normativos, práticas organizacionais e evidências de controle, reforçando a validade metodológica da pesquisa (COSO, 2013; COSO, 2017).

O instrumento de coleta de dados foi construído com base direta nos dispositivos normativos da IN Conjunta nº 01/2016 (Brasil, 2016), assegurando elevada aderência conceitual e alinhamento com os referenciais de governança, gestão de riscos e controles internos aplicáveis à administração pública federal.

Cada assertiva foi elaborada a partir da tradução operacional de requisitos normativos específicos, garantindo a correspondência entre os construtos teóricos e os elementos observáveis na prática organizacional. Essa estratégia metodológica confere ao instrumento validade de conteúdo baseada em referencial normativo, reduzindo a necessidade de inferências subjetivas na formulação dos itens.

Considerando o caráter aplicado da pesquisa, foi realizado pré-teste piloto do instrumento com participantes que possuíam perfil semelhante ao público-alvo da pesquisa (Quadro 13), com o objetivo de verificar a clareza, compreensão e adequação das assertivas e da escala de mensuração

adotada. Conforme Cunha e Silva (2009) a validação evita que uma mesma assertiva produza mais de uma interpretação.

Quadro 13 - Perfil dos participantes do pré-teste piloto do instrumento

Profissionais	Experiências
Profissional de contratos e regulação	Graduação em turismo, especialista em perícia, auditoria e gestão ambiental, graduação em administração. Atua com contratualização e regulação de serviços no SUS.
Profissional de auditoria	Graduação em administração, graduação em contabilidade. Atua com auditoria interna hospitalar.
Profissional de governança e estratégia	Graduação em engenharia de produção, especialista em gestão de organizações, especialista e mestre em engenharia agrícola. Atua na área governança e estratégia.
Profissional do ensino e pesquisa	Graduação em enfermagem, mestrado em ciências da saúde e doutorado em epidemiologia e saúde pública. Atua na área de ensino e pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir das contribuições obtidas, foram realizados ajustes pontuais na redação das assertivas e na padronização do instrumento, buscando assegurar sua consistência metodológica por meio da elaboração criteriosa das assertivas, utilização de linguagem objetiva e vinculação explícita aos referenciais normativos e conceituais da gestão de riscos e controles internos.

Adicionalmente, a utilização de escala *Likert* estruturada em níveis progressivos de maturidade contribuiu para reduzir ambiguidades interpretativas e aumentar a consistência das respostas, ao associar cada nível a características específicas de institucionalização das práticas organizacionais.

3.4 Procedimentos de análise dos dados

Os dados coletados foram submetidos à análise estatística descritiva, com o objetivo de sintetizar e interpretar o nível de maturidade das práticas avaliadas. Inicialmente, realizou-se o tratamento dos dados, incluindo a verificação da completude das respostas, a identificação de inconsistências de preenchimento, a padronização da codificação das variáveis e a organização do banco de dados conforme a escala adotada. Instrumentos com preenchimento incompleto ou inconsistências que comprometessem a confiabilidade das informações foram desconsiderados da análise.

As análises estatísticas foram realizadas no *software R* (R Core Team, 2026), por meio do ambiente *RStudio*. Inicialmente, avaliou-se a consistência interna do instrumento utilizando o coeficiente Alfa de Cronbach (Cronbach, 1951), amplamente empregado para verificar a

confiabilidade de escalas compostas por múltiplos itens. Em seguida, foi realizada a análise de correlação entre as dimensões do modelo por meio do coeficiente de correlação de *Spearman* (ρ), método não paramétrico apropriado para dados provenientes de escalas do tipo *Likert* e para a avaliação de associações monotônicas entre variáveis (Spearman, 1904).

Para comparar o Índice Global de Maturidade (IGM) entre os grupos de área de atuação e de tempo de atuação, empregou-se o teste não paramétrico de *Kruskal-Wallis* (Kruskal; Wallis, 1952), adequado para a comparação de três ou mais grupos independentes quando não se pressupõe normalidade da distribuição dos dados ou quando as variáveis são mensuradas em escala ordinal.

A interpretação dos resultados seguiu as recomendações de Hair *et al.* (2019). Para o coeficiente Alfa de *Cronbach*, adotaram-se valores iguais ou superiores a 0,70 como indicativos de consistência interna satisfatória, admitindo-se valores a partir de 0,60 em pesquisas de caráter exploratório. A magnitude das correlações de *Spearman* foi interpretada conforme os critérios propostos pelos autores, considerando a intensidade da associação entre as dimensões do modelo.

Na sequência, foram realizadas análises estatísticas descritivas, incluindo médias, medianas, desvios-padrão, frequências e distribuição dos resultados por dimensão. Também foram calculados os escores dimensionais e o Índice Global de Maturidade, permitindo classificar o nível de maturidade da organização segundo os critérios estabelecidos pelo modelo.

Os resultados foram apresentados de forma agregada, sendo organizados por dimensão analítica e por grandes áreas de atuação das unidades organizacionais, tais como assistência, apoio à assistência, contratualização e regulação, qualidade, administração e finanças, gestão de pessoas, ensino e pesquisa, logística, infraestrutura e hotelaria e tecnologia da informação, conforme estruturado no instrumento de coleta de dados (Apêndice I). Essa estratégia buscou garantir o anonimato institucional das respostas, reduzindo o risco de identificação indireta no contexto organizacional. Nos casos em que o número de respondentes por categoria foi reduzido, os dados foram apresentados de forma ainda mais agregada, preservando a confidencialidade das informações.

3.5 Estratégias de difusão dos conhecimentos gerados

Os conhecimentos gerados pela pesquisa foram difundidos, inicialmente, por meio da dissertação vinculada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), constituindo registro acadêmico e técnico dos fundamentos teóricos, dos

procedimentos metodológicos, dos resultados obtidos e do Produto Técnico-Tecnológico (PTT) desenvolvido.

Além da divulgação acadêmica, os resultados da pesquisa foram ser apresentados à instituição participante, especialmente às instâncias de gestão, governança, riscos e controles internos, de modo a subsidiar reflexões sobre o estágio de maturidade identificado e sobre possíveis ações de aprimoramento institucional. Essa devolutiva poderá contribuir para o fortalecimento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos, bem como para a melhoria dos processos decisórios e das práticas de monitoramento.

A difusão também ocorreu por meio do Produto Técnico-Tecnológico proposto, consistente em um modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos, aplicável aos órgãos e entidades abrangidos pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016). Por seu caráter estruturado e replicável, o produto poderá ser utilizado como instrumento de apoio ao diagnóstico institucional, à identificação de lacunas e à definição de trajetórias de melhoria em diferentes contextos da administração pública federal.

De forma complementar, os achados da pesquisa e a experiência de desenvolvimento do PTT poderão ser divulgados em eventos científicos, seminários técnicos, encontros institucionais e publicações acadêmicas nas áreas de Administração Pública, Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, ampliando o alcance dos conhecimentos produzidos e favorecendo o debate sobre instrumentos de mensuração da maturidade no setor público.

3.6 Considerações éticas da pesquisa

A presente pesquisa observou os princípios éticos aplicáveis aos estudos desenvolvidos no campo da administração pública, especialmente aqueles relacionados à legalidade, transparência, confidencialidade e responsabilidade institucional. Considerando o caráter aplicado do estudo e sua realização no âmbito de uma organização pública específica, foram adotadas medidas para assegurar a integridade do processo de coleta e análise dos dados, bem como a proteção das informações obtidas.

Destaca-se que a pesquisa não envolveu a coleta de dados pessoais sensíveis, tampouco informações clínicas, assistenciais individualizadas ou quaisquer dados que poderiam comprometer a privacidade de pacientes ou profissionais de saúde. As informações obtidas foram tratadas de forma agregada, sem identificação nominal de respondentes ou de unidades

organizacionais específicas, garantindo o anonimato institucional das respostas. Essa abordagem visa evitar qualquer exposição indevida, bem como afastar a percepção de caráter fiscalizatório, punitivo ou de auditoria, reforçando o propósito acadêmico e de aprimoramento da gestão pública.

Os dados coletados ficaram sob responsabilidade do pesquisador, sendo armazenados em ambiente digital seguro, com acesso restrito e controle por autenticação, limitado ao pesquisador responsável e ao orientador, não sendo permitido o compartilhamento. Os resultados da pesquisa foram divulgados exclusivamente de forma agregada na dissertação e em eventuais publicações, não sendo possível a identificação de respondentes ou de unidades organizacionais específicas. Após a conclusão da pesquisa, os dados passaram a ser mantidos pelo período de até cinco anos, sendo posteriormente descartados de forma segura.

A participação dos respondentes foi voluntária, sendo assegurado o direito de não participação ou de interrupção do preenchimento do instrumento a qualquer momento. Antes da aplicação do instrumento, foram prestadas informações claras quanto aos objetivos da pesquisa, à forma de utilização dos dados e às garantias de confidencialidade. Para formalizar a participação, foi utilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), (Apêndice II), por meio do qual os respondentes foram devidamente informados sobre os objetivos do estudo, os procedimentos de coleta de dados, os riscos e benefícios envolvidos, bem como sobre o caráter voluntário da participação, assegurando o direito de recusa ou desistência a qualquer momento.

A pesquisa também observou os princípios estabelecidos pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), no que se refere à transparência e ao uso responsável de informações públicas, bem como as diretrizes gerais da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD), no tocante à proteção de dados, não houve tratamento de dados pessoais sensíveis.

Ressalta-se que os resultados obtidos tiveram finalidade exclusivamente acadêmica e institucional, sendo utilizados para subsidiar o desenvolvimento do PTT proposto, sem qualquer utilização para fins de controle disciplinar, responsabilização individual ou avaliação de desempenho funcional. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal da Grande Dourados (CEP/UFGD), sob o Parecer nº 8.557.853 e CAAE nº 98614026.6.0000.5160, sendo conduzida em conformidade com a Resolução CNS nº 466/2012.

No âmbito das considerações éticas desta pesquisa, ressalta-se a observância aos princípios de integridade científica, transparência e responsabilidade do pesquisador. Considerando que o presente estudo abordou temas relacionados à governança, à gestão de riscos, aos controles internos

e ao compliance, deixar claro os procedimentos metodológicos adotados constitui elemento essencial.

Nesse contexto, declara-se o uso de ferramentas de inteligência artificial, como o ChatGPT⁸, empregadas exclusivamente como apoio à organização textual, revisão de linguagem e esclarecimento conceitual preliminar. Tais ferramentas não foram utilizadas para análise de dados, geração autônoma de resultados ou formulação de conclusões, permanecendo sob responsabilidade integral do autor todo o conteúdo apresentado. Essa prática está alinhada às diretrizes de integridade na pesquisa científica, em especial à Portaria CNPq nº 2.664, de 06 de março de 2026, que estabelece a obrigatoriedade de transparência quanto ao uso de inteligência artificial, bem como a orientações institucionais sobre uso responsável de IA, a exemplo do Guia de Uso Responsável de Ferramentas de IA Generativa da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2025) e do Guia introdutório para o uso de ferramentas de inteligência artificial na elaboração de projetos e dissertações de mestrado do PROFIAP (Cabral, 2025).

3.7 Limitações e vieses

A presente pesquisa apresentou limitações inerentes ao seu delineamento metodológico, as quais devem ser consideradas na interpretação dos resultados. A principal limitação refere-se à aplicação empírica do estudo em um único órgão da administração pública federal, o Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), o que de certa maneira restringiu a generalização imediata dos resultados para outros contextos organizacionais. Entretanto, essa escolha metodológica possibilitou maior aprofundamento analítico e avaliação aplicada do modelo proposto em ambiente organizacional real.

Outra limitação relevante está associada ao uso de instrumento estruturado como principal instrumento de coleta de dados. Embora esse instrumento possibilitou padronização das respostas e viabilizou a análise comparativa dos níveis de maturidade, este poderia apresentar limitações quanto a compreensão aprofundada de aspectos subjetivos relacionados à cultura organizacional, às dinâmicas informais e às especificidades dos processos internos. Ainda assim, a utilização de assertivas estruturadas e fundamentadas em referencial normativo permitiu conferir maior objetividade, comparabilidade e consistência à mensuração das práticas avaliadas.

⁸ Ferramenta de inteligência artificial generativa, especificamente o ChatGPT (OpenAI), baseada em modelo de linguagem de grande porte (GPT-5.3)

Além disso, destaca-se a possibilidade de vieses de resposta, especialmente o viés de desejabilidade social, no qual os respondentes podem tender a superestimar o grau de implementação das práticas avaliadas, buscando alinhar suas respostas a padrões considerados desejáveis ou normativamente adequados.

Outro potencial viés decorreu da heterogeneidade do conhecimento dos respondentes sobre gestão de riscos e controles internos, uma vez que a pesquisa abrange unidades organizacionais da primeira linha de defesa, cujos níveis de familiaridade com o tema podem variar significativamente. Essa variação poderia influenciar a interpretação das assertivas e, consequentemente, os escores atribuídos. Além do mais, ainda que o envio do instrumento foi direcionado exclusivamente às chefias formais das unidades organizacionais, não poderia descartar a possibilidade de delegação do preenchimento a outros servidores da equipe, o que poderia impactar, em alguma medida, a precisão das respostas.

Por fim, ressalta-se que os dados coletados refletem a realidade organizacional no momento da aplicação do instrumento, não captando eventuais mudanças posteriores nas práticas institucionais. Assim, os resultados devem ser compreendidos como um retrato situacional da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos no HU-UFGD, podendo servir como base para análises futuras e para o acompanhamento evolutivo dessas práticas. Apesar dessas limitações, a pesquisa adota procedimentos metodológicos consistentes e alinhados às boas práticas científicas.

3.8 Riscos e benefícios esperados

A presente pesquisa apresentou riscos mínimos aos participantes, relacionados principalmente à possibilidade de desconforto institucional ou constrangimento decorrente da reflexão sobre práticas de gestão de riscos e controles internos nas unidades organizacionais do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD). Também existe risco potencial de percepção de avaliação institucional ou de exposição de fragilidades organizacionais, ainda que a pesquisa não possua caráter fiscalizatório, punitivo ou de auditoria.

Há risco reduzido relacionado ao eventual uso indevido das informações coletadas ou à identificação indireta de unidades organizacionais a partir das respostas fornecidas. Para mitigação desses riscos, foram adotadas medidas de proteção, incluindo anonimização das respostas, tratamento dos dados de forma agregada, não divulgação de resultados individualizados por

unidade organizacional, armazenamento seguro das informações e restrição de acesso aos dados exclusivamente ao pesquisador e ao orientador.

A participação na pesquisa foi voluntária, mediante aceite do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice II), sendo garantido ao participante o direito de desistir da pesquisa a qualquer momento, sem qualquer prejuízo institucional ou profissional.

Não foi previsto benefício direto individual aos participantes. Entretanto, os resultados da pesquisa tiveram como objetivo contribuir diretamente para o fortalecimento da governança institucional, o aprimoramento das práticas de gestão de riscos e controles internos e o aperfeiçoamento dos processos organizacionais do HU-UFGD. Esperou-se, ainda, que o diagnóstico produzido e o Produto Técnico-Tecnológico construído fossem aplicados em outros órgãos da administração pública federal.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

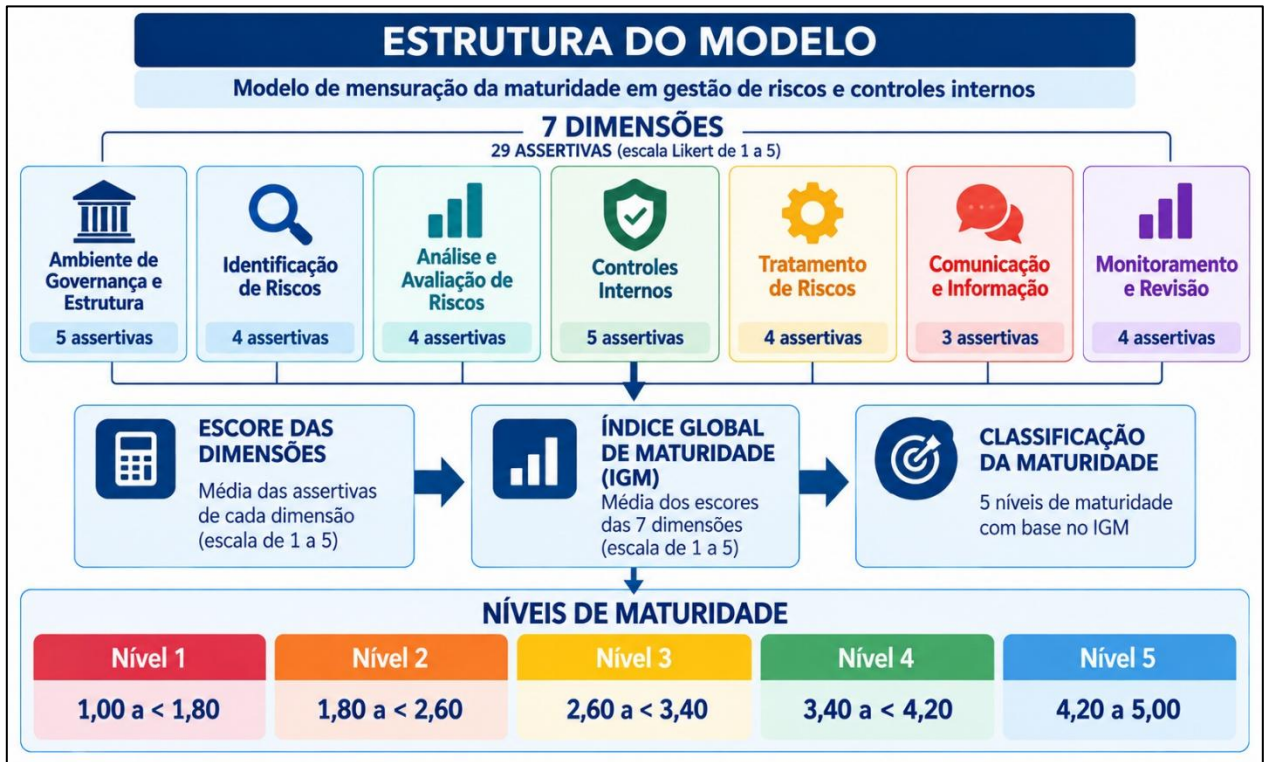
4.1 Resultados

4.1.1 Modelo teórico de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos

Como primeiro resultado da pesquisa, apresenta-se o modelo teórico de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos, desenvolvido a partir da articulação dos referenciais teóricos, normativos e metodológicos examinados no estudo. O modelo foi concebido com o propósito de permitir a avaliação estruturada do grau de maturidade das unidades organizacionais quanto à incorporação da gestão de riscos e dos controles internos em suas práticas de gestão.

O modelo é composto por sete dimensões: Governança; Identificação de Riscos; Análise e Avaliação de Riscos; Controles Internos; Tratamento de Riscos; Comunicação; e Monitoramento. Essas dimensões representam etapas e componentes considerados essenciais para a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, possibilitando uma análise multidimensional da maturidade organizacional, conforme evidenciado na Figura 7.

Figura 7 - Estrutura do modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos



Fonte: Elaborado pelo autor

A operacionalização do modelo ocorre por meio de instrumento composto por 29 assertivas, avaliadas em escala Likert de cinco pontos, variando de 1 a 5. A pontuação atribuída às assertivas permite calcular a média de cada dimensão e, posteriormente, o Índice Geral de Maturidade (IGM), obtido pela média das sete dimensões. Dessa forma, o modelo possibilita tanto a análise individual de cada dimensão quanto uma avaliação global da maturidade da unidade organizacional.

Para interpretação dos resultados, o IGM foi distribuído em cinco níveis de maturidade: Nível 1, de 1,00 a valores inferiores a 1,80; Nível 2, de 1,80 a valores inferiores a 2,60; Nível 3, de 2,60 a valores inferiores a 3,40; Nível 4, de 3,40 a valores inferiores a 4,20; e Nível 5, de 4,20 a 5,00. A progressão entre os níveis representa o avanço de práticas menos estruturadas e formalizadas para condições de maior integração, sistematização e incorporação da gestão de riscos e dos controles internos às rotinas organizacionais.

A estrutura proposta permite, portanto, identificar não apenas o nível global de maturidade, mas também diferenças entre as dimensões avaliadas, favorecendo a identificação de aspectos mais desenvolvidos e daqueles que demandam maior atenção institucional. O modelo

também possibilita comparações entre unidades organizacionais, preservando uma estrutura comum de avaliação.

Após sua construção, o modelo foi aplicado às unidades organizacionais do HU-UFGD, constituindo essa aplicação a etapa empírica destinada a verificar seu comportamento em contexto organizacional real e sua capacidade de produzir resultados interpretáveis sobre a maturidade em gestão de riscos e controles internos. Os resultados dessa aplicação são apresentados nas subseções seguintes.

4.1.1 Caracterização da amostra

Com o objetivo de caracterizar a amostra participante da pesquisa, a Tabela 1 apresenta a distribuição dos respondentes segundo a área de atuação e o tempo de atuação nas unidades organizacionais do HU-UFGD.

Tabela 1 - Caracterização da amostra

Característica	Categoria	Frequência (n)	Participação Percentual (%)
Área de atuação	Assistência	12	21,8
	Apoio à Assistência	6	10,9
	Contratualização e Regulação	3	5,50
	Qualidade	3	5,50
	Administração e Finanças	10	18,2
	Gestão de Pessoas	4	7,30
	Ensino e Pesquisa	7	12,7
	Logística, Infraestrutura e Hotelaria	8	14,5
	Tecnologia da Informação	2	3,60
Tempo de atuação	Até 2 anos	3	5,50
	De 3 a 5 anos	2	3,60
	De 6 a 10 anos	9	16,4
	Mais de 10 anos	41	74,5

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

A pesquisa obteve 55 instrumentos com preenchimento válidos, correspondendo a 88,7% das 62 unidades organizacionais de primeira linha de defesa do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) elegíveis para participação no estudo. A elevada taxa de resposta contribui para a representatividade dos resultados e reduz a possibilidade de viés decorrente de não resposta.

Quanto à área de atuação dos respondentes, observou-se maior participação de unidades vinculadas à Assistência (21,8%), seguida por Administração e Finanças (18,2%), Logística, Infraestrutura e Hotelaria (14,5%) e Ensino e Pesquisa (12,7%). Também participaram unidades de Apoio à Assistência (10,9%), Gestão de Pessoas (7,3%), Contratualização e Regulação (5,5%), Qualidade (5,5%) e Tecnologia da Informação (3,6%), evidenciando a abrangência institucional da amostra.

Em relação ao tempo de atuação na unidade organizacional, predominou o grupo com mais de dez anos de experiência (74,5%), seguido pelos respondentes com seis a dez anos (16,4%). Os grupos com até dois anos (5,5%) e três a cinco anos (3,6%) apresentaram participação menos expressiva. Esse perfil indica que a maior parte dos participantes possui ampla experiência em suas respectivas unidades, conferindo maior consistência às percepções apresentadas acerca das práticas de gestão de riscos e controles internos.

4.1.2 Maturidade global e por dimensões

Após a verificação da confiabilidade do instrumento, calcularam-se os escores das sete dimensões e, posteriormente, o Índice Global de Maturidade (IGM), obtido pela média desses resultados. Conforme a Figura 7, o IGM foi de 2,17, classificando a organização no Nível 2 - Inicial/Informal, o que indica práticas ainda em estágio inicial de institucionalização.

Figura 8 - Índice Global de Maturidade obtido



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das sete dimensões do modelo, incluindo média, desvio-padrão, mediana e a respectiva classificação de maturidade.

Tabela 2 - Estatísticas descritivas das dimensões do modelo

Dimensão	Média	Desvio Padrão	Mediana	Classificação
Ambiente de governança e estrutura	2,48	0,90	2,2	Nível 2 - Inicial/Informal
Controles internos	2,47	0,96	2,0	Nível 2 - Inicial/Informal
Comunicação e informação	2,15	0,85	2,0	Nível 2 - Inicial/Informal
Análise e avaliação de riscos	2,07	0,83	2,0	Nível 2 - Inicial/Informal
Monitoramento e revisão	2,07	0,88	2,0	Nível 2 - Inicial/Informal
Identificação de riscos	2,05	0,91	2,0	Nível 2 - Inicial/Informal
Tratamento de riscos	1,90	0,92	2,0	Nível 2 - Inicial/Informal

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Os resultados indicam que todas as dimensões foram classificadas no Nível 2 - Inicial/Informal, com médias variando entre 1,90 e 2,48. As médias foram interpretadas conforme a escala de maturidade definida no modelo, composta por cinco níveis com intervalos de igual amplitude, permitindo classificar as dimensões segundo estágios previamente estabelecidos de institucionalização das práticas. As maiores médias foram observadas nas dimensões Ambiente de governança e estrutura (2,48) e Controles internos (2,47). Em seguida, aparecem Comunicação e informação (2,15), Análise e avaliação de riscos (2,07), Monitoramento e revisão (2,07) e Identificação de riscos (2,05). A dimensão Tratamento de riscos apresentou a menor média entre as dimensões avaliadas (1,90).

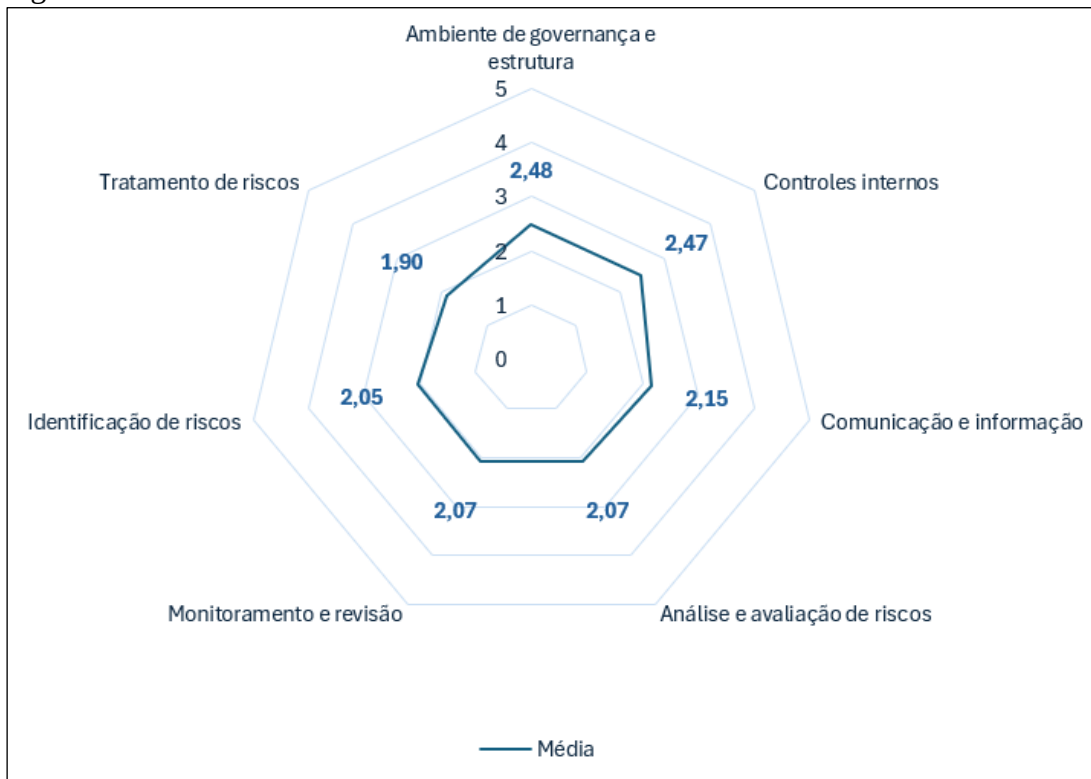
Embora as médias apresentem amplitude relativamente reduzida entre as dimensões, os desvios-padrão, situados entre 0,83 e 0,96, evidenciam variabilidade nas avaliações realizadas pelas unidades organizacionais. A maior dispersão foi observada em Controles internos (DP = 0,96), seguida de Tratamento de riscos (DP = 0,92) e Identificação de riscos (DP = 0,91). Em sentido oposto, Análise e avaliação de riscos apresentou o menor desvio-padrão (DP = 0,83), seguida de Comunicação e informação (DP = 0,85), indicando maior concentração das respostas em torno das respectivas médias.

Assim, embora o conjunto das dimensões revele um padrão institucional predominantemente Inicial/Informal, os valores de dispersão mostram que esse estágio de maturidade não se manifesta de forma inteiramente homogênea entre as unidades analisadas.

Nenhuma dimensão alcançou o Nível 3 - Formalizada, cujo limite inferior é 2,60, reforçando a predominância de práticas ainda pouco estruturadas no contexto pesquisado.

Para apresentar os resultados de forma integrada e facilitar a comparação entre as sete dimensões, a Figura 8 representa o perfil de maturidade obtido com base nas respectivas médias.

Figura 9 - Radar de Maturidade



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

A representação em radar evidencia a relativa proximidade entre os escores das dimensões. As maiores extensões correspondem a Ambiente de governança e Controles internos, enquanto a maior retração ocorre em Tratamento de riscos. O formato geral da figura confirma que não há uma dimensão isolada com desempenho altamente superior às demais e que o estágio inicial de maturidade se manifesta de forma abrangente no conjunto das práticas avaliadas.

4.1.3 Distribuição dos níveis de maturidade

Embora a análise das dimensões apresente uma visão geral do desempenho do modelo de maturidade, torna-se igualmente relevante verificar como as unidades organizacionais se distribuem entre os diferentes níveis de maturidade estabelecidos nesta pesquisa. Essa análise permite identificar o estágio de institucionalização predominante das práticas de gestão de riscos e

controles internos no HU-UFGD. A Tabela 3 apresenta a distribuição das unidades organizacionais segundo os cinco níveis de maturidade propostos.

Tabela 3 - Distribuição das unidades organizacionais por nível de maturidade

Nível de maturidade	Frequência (n)	Participação Percentual (%)
Nível 1 - Inexistente	18	32,7
Nível 2 - Inicial / informal	26	47,3
Nível 3 - Formalizada	7	12,7
Nível 4 - Implementada e monitorada	2	3,60
Nível 5 - Consolidada e orientada à decisão	2	3,60

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Ainda conforme Tabela 3, 17 unidades organizacionais (30,9%) foram classificadas no Nível 1 - Inexistente, evidenciando que parcela significativa das unidades ainda apresenta práticas inexistentes ou em estágio bastante incipiente de desenvolvimento. No Nível 2 - Inicial/Informal, foram classificadas 27 unidades (49,1%), constituindo o grupo predominante da pesquisa. Em seguida, seis unidades organizacionais (10,9%) alcançaram o Nível 3 - Formalizada, enquanto três unidades (5,5%) foram classificadas no Nível 4 - Implementada e Monitorada. Por fim, apenas duas unidades (3,6%) atingiram o Nível 5 - Consolidada e Orientada à Decisão.

Considerando conjuntamente os resultados, verifica-se que 80,0% das unidades avaliadas concentram-se nos níveis 1 e 2 de maturidade, indicando que a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos ainda se encontra em estágio inicial no HU-UFGD. Em contrapartida, apenas 9,1% alcançaram os níveis mais elevados de maturidade (níveis 4 e 5), evidenciando que práticas estruturadas, monitoradas e incorporadas ao processo decisório ainda estão restritas a uma pequena parcela da instituição. A Tabela 4 apresenta as estatísticas descritivas do Índice Global de Maturidade segundo a área de atuação das unidades participantes.

Tabela 4 - Estatísticas descritivas do Índice Global de Maturidade por área de atuação

Área de atuação agrupada	n	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo	Classificação
Assistência	18	2,60	1,07	2,18	1,06	4,73	Nível 3 - Formalizada
Administração	30	1,99	0,44	1,98	1,24	2,93	Nível 2 - Inicial / informal
Ensino e Pesquisa	7	1,81	0,58	1,68	1,11	2,78	Nível 2 - Inicial / informal

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Para preservar a confidencialidade dos respondentes e reduzir o risco de identificação de unidades com pequeno número de participantes, as unidades organizacionais foram agrupadas em três grandes áreas: Assistência, Administração e Ensino e Pesquisa. Esse agrupamento permitiu comparar os resultados entre áreas institucionais mais amplas, sem expor informações individualizadas, mantendo-se a apresentação do número de unidades, da média, do desvio-padrão, da mediana e dos valores mínimo e máximo do IGM.

4.1.4 Comparação da maturidade entre as áreas de atuação

Com o objetivo de verificar se o grau de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos diferia entre as áreas de atuação das unidades organizacionais, realizou-se o teste não paramétrico de *Kruskal-Wallis* (Kruskal; Wallis, 1952). A Tabela 5 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 5 - Comparação do grau de maturidade entre as áreas de atuação

Teste	χ^2	gl	p-valor	Resultado
Kruskal-Wallis	4,80	2	0,0909	Não foram observadas diferenças significativas entre as áreas de atuação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Conforme apresentado, não foram identificadas diferenças estatisticamente significativas no grau de maturidade entre as áreas de atuação avaliadas ($\chi^2=4,80$; $gl=2$; $p=0,0909$). Esse resultado indica que os níveis de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos foram semelhantes entre as áreas de Assistência, Administração e Ensino e Pesquisa.

Considerando que participaram unidades vinculadas à assistência, administração, ensino, apoio, os resultados sugerem que o estágio de institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos constitui uma característica compartilhada pela organização como um todo. Assim, as fragilidades identificadas ao longo da pesquisa não se concentram em áreas específicas, mas refletem um desafio institucional que demanda ações de fortalecimento de alcance transversal.

4.1.5 Comparação da maturidade segundo o tempo de atuação

Buscando verificar se o tempo de atuação dos respondentes influenciava a percepção sobre o grau de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos, realizou-se o teste não paramétrico de *Kruskal-Wallis* (Kruskal; Wallis, 1952). A Tabela 6 apresenta os resultados obtidos para essa comparação.

Tabela 6 - Comparação do Índice Global de Maturidade segundo o tempo de atuação dos respondentes

Teste	χ^2	gl	p-valor	Resultado
Kruskal-Wallis	6,45	3	0,0916	Não foram observadas diferenças significativas entre os grupos de tempo de atuação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Ainda de acordo com a Tabela 6, não foram observadas diferenças estatisticamente significativas no grau de maturidade entre os grupos definidos pelo tempo de atuação ($\chi^2 = 6,45$; gl = 3; p = 0,0916). Esse resultado indica que a percepção dos respondentes sobre a maturidade da gestão de riscos e dos controles internos mostrou-se semelhante, independentemente do tempo de experiência na unidade organizacional.

Embora tenham sido observadas diferenças nas médias entre os grupos, essas variações não foram suficientes para caracterizar diferenças estatisticamente significativas. Destaca-se, ainda, que a categoria "De 3 a 5 anos" foi composta por apenas dois respondentes, enquanto o grupo "Mais de 10 anos" concentrou a maior parte da amostra. Essa distribuição desigual dos participantes entre os grupos recomenda cautela na interpretação das diferenças observadas.

Em conjunto, os resultados das comparações por área de atuação e por tempo de atuação indicam que a percepção sobre o grau de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos apresenta comportamento relativamente homogêneo entre os diferentes perfis de respondentes, reforçando a interpretação de que o estágio de maturidade identificado representa uma característica institucional do HU-UFGD.

4.1.6 Grau de institucionalização das práticas

Embora a análise das dimensões e dos níveis de maturidade permita compreender o estágio geral de institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, torna-se necessário examinar o comportamento das práticas que compõem cada dimensão do modelo. Essa análise possibilita identificar quais práticas apresentam maior grau de institucionalização e quais ainda representam os principais desafios para as unidades organizacionais avaliadas. A Tabela 7 apresenta as cinco práticas com maiores médias e as cinco práticas com menores médias, permitindo destacar os aspectos mais desenvolvidos e aqueles que demandam maior atenção institucional.

Tabela 7 - Práticas com maiores e menores médias de maturidade

Grupo	Dimensão	Prática avaliada	Média	Desvio Padrão	Classificação
Práticas mais institucionalizadas	Ambiente de governança e estrutura	A unidade considera a gestão de riscos no planejamento, na priorização de ações e na tomada de decisão.	2,71	1,07	Formalizada
	Controles internos	A unidade formaliza seus controles em normas, rotinas, procedimentos, protocolos ou instrumentos equivalentes.	2,65	1,16	Formalizada
	Controles internos	A unidade executa seus controles de forma padronizada e incorporados à sua rotina.	2,65	1,11	Formalizada
	Ambiente de governança e estrutura	A unidade participa ou já participou de atividades formais de mapeamento ou avaliação de riscos.	2,6	1,08	Inicial / informal
	Controles internos	A unidade registra ou mantém evidências da execução dos controles internos.	2,49	1,07	Inicial / informal
Práticas menos institucionalizadas	Análise e avaliação de riscos	A unidade utiliza matriz de riscos ou outro instrumento/metodologia para apoiar a avaliação dos riscos.	1,78	0,98	Inexistente
	Análise e avaliação de riscos	A unidade considera a situação do risco antes e depois dos controles existentes distinguindo risco inerente e residual, quando realiza a avaliação.	1,84	0,81	Inicial / informal
	Identificação de riscos	A unidade considera diferentes tipologias de risco no processo de mapeamento, como riscos operacionais, legais, reputacionais e financeiros/orçamentários, quando aplicáveis.	1,84	0,92	Inicial / informal
	Tratamento de riscos	A unidade estabelece prazos ou periodicidade de acompanhamento para os planos de tratamento dos riscos.	1,85	0,97	Inicial / informal
	Tratamento de riscos	A unidade define formalmente os responsáveis pelos planos de tratamento dos riscos.	1,89	0,94	Inicial / informal

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Conforme apresentado na Tabela 7, as práticas com maior grau de institucionalização concentram-se principalmente nas dimensões Ambiente de governança e estrutura e Controles internos. Destacam-se a consideração da gestão de riscos no planejamento e na tomada de decisão, a participação em atividades formais de mapeamento de riscos e a formalização e execução dos controles internos, indicando que essas práticas já se encontram relativamente incorporadas à rotina de parte das unidades organizacionais.

Em contrapartida, as menores médias foram observadas em práticas relacionadas às etapas finais do processo de gestão de riscos, especialmente aquelas vinculadas ao Tratamento de Riscos, ao Monitoramento e revisão e à Análise e avaliação de riscos, como pode ser observado na íntegra no Apêndice III. Entre estas destacam-se a utilização de metodologias formais para avaliação dos riscos, o estabelecimento de prazos para acompanhamento dos planos de tratamento, o monitoramento contínuo das respostas implementadas e a consideração do risco inerente e residual durante a avaliação dos riscos.

Esses resultados demonstram que, embora existam iniciativas voltadas à identificação dos riscos e à adoção de mecanismos de controle, persistem fragilidades na consolidação do ciclo completo de gestão de riscos. Em especial, observa-se menor institucionalização das práticas relacionadas ao tratamento, ao monitoramento e ao aperfeiçoamento contínuo, etapas essenciais para assegurar que as informações produzidas pelo processo de gestão de riscos sejam efetivamente utilizadas na melhoria dos processos organizacionais e na tomada de decisão.

4.1.7 Percepção dos respondentes sobre as dificuldades para a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos

Além de mensurar o grau de maturidade das práticas de gestão de riscos e dos controles internos, o instrumento buscou identificar os principais fatores que, na percepção dos respondentes, dificultam a institucionalização dessas práticas nas unidades organizacionais. A Tabela 8 apresenta a frequência e o percentual de respostas atribuídas a cada dificuldade investigada.

Tabela 8 - Principais dificuldades identificadas pelos participantes

Dificuldade	Frequência (n)	Participação Percentual (%)
Falta de sistemas ou ferramentas	40	72,7
Falta de metodologia clara	34	61,8
Falta de tempo	28	50,9
Falta de capacitação	26	47,3
Falta de pessoal	25	45,5
Falta de integração entre setores	23	41,8
Falta de definição de responsabilidades	22	40,0
O setor não iniciou o processo	12	21,8
Resistência à mudança	10	18,2
Não há dificuldades relevantes	2	3,60

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Conforme elencado na Tabela 8, a principal dificuldade apontada pelos respondentes foi a falta de sistemas ou ferramentas de apoio, mencionada por 72,7% das unidades organizacionais. Em seguida, destacaram-se a falta de metodologia clara (61,8%) e a falta de tempo (50,9%), indicando que os principais obstáculos à institucionalização da gestão de riscos estão relacionados à ausência de instrumentos estruturados e às limitações operacionais enfrentadas pelas unidades.

Também foram frequentemente mencionadas a falta de capacitação (47,3%), a falta de pessoal (45,5%), a falta de integração entre setores (41,8%) e a falta de definição de responsabilidades (40,0%). Esses resultados sugerem que as dificuldades percebidas não se restringem à disponibilidade de recursos, mas envolvem igualmente aspectos organizacionais e de coordenação institucional. Por outro lado, apenas 3,6% dos respondentes afirmaram não identificar dificuldades relevantes para a implementação da gestão de riscos e dos controles internos. Esse resultado reforça a percepção de que os desafios identificados são amplamente compartilhados entre as unidades organizacionais participantes da pesquisa.

4.2 Evidências da consistência do modelo de mensuração

4.1.1 Consistência interna do instrumento

Antes da análise dos resultados referentes ao grau de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos, procedeu-se à avaliação da consistência interna do instrumento de pesquisa. Essa etapa teve por finalidade verificar o grau de confiabilidade das escalas utilizadas para mensurar as sete dimensões analíticas propostas no modelo. Para essa finalidade, empregou-se o coeficiente Alfa de Cronbach (1951), amplamente utilizado para avaliar a consistência interna de instrumentos compostos por múltiplos itens, conforme demonstrado na Tabela.

Tabela 9 - Consistência interna das dimensões e do instrumento completo

Dimensão	Número de Assertivas	Alfa de Cronbach
Ambiente de governança e estrutura	5	0,894
Identificação de riscos	4	0,906
Análise e avaliação de riscos	4	0,881
Controles internos	5	0,941
Tratamento de riscos	4	0,955
Comunicação e informação	3	0,912
Monitoramento e revisão	4	0,947
Instrumento completo	29	0,975

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Conforme se observa na Tabela 9, todas as dimensões analisadas apresentaram elevados índices de confiabilidade. Os coeficientes *Alfa de Cronbach* variaram entre 0,881 e 0,955, enquanto o instrumento completo alcançou 0,975, indicando excelente consistência interna.

As dimensões Identificação de riscos, Controles internos, Tratamento de riscos, Comunicação e informação e Monitoramento e revisão apresentaram índices classificados como excelentes. As dimensões Ambiente de governança e estrutura e Análise e avaliação de riscos também obtiveram resultados elevados, classificados como bons, demonstrando que os itens utilizados para mensurar cada dimensão apresentam comportamento consistente.

Além disso, a análise das correlações item-total mostrou que todas as 29 assertivas atenderam aos critérios de permanência adotados na pesquisa, não sendo necessária a exclusão de nenhuma. Assim, o instrumento foi mantido integralmente para as análises subsequentes.

4.2.2 Correlação entre as dimensões do modelo

Após a análise do grau de maturidade das unidades organizacionais, procedeu-se à avaliação da relação entre as dimensões que compõem o modelo de mensuração proposto. Essa etapa teve como objetivo verificar se as dimensões apresentam comportamento consistente e complementar, preservando, ao mesmo tempo, suas características específicas. Para essa finalidade, foi utilizado o coeficiente de correlação de Spearman (1904), considerando-se apenas as correlações classificadas como fortes ou muito fortes, como demonstrado na Tabela 10.

Tabela 10 - Matriz sintética das principais correlações entre as dimensões

Dimensão 1	Dimensão 2	ρ de Spearman	p-valor	Intensidade
Análise e avaliação de riscos	Identificação de riscos	0,859	<0,001	Muito forte
Monitoramento e revisão	Controles internos	0,725	<0,001	Forte
Tratamento de riscos	Análise e avaliação de riscos	0,719	<0,001	Forte
Monitoramento e revisão	Comunicação e informação	0,687	<0,001	Forte
Monitoramento e revisão	Análise e avaliação de riscos	0,686	<0,001	Forte
Tratamento de riscos	Identificação de riscos	0,683	<0,001	Forte
Monitoramento e revisão	Tratamento de riscos	0,668	<0,001	Forte
Identificação de riscos	Ambiente de governança e estrutura	0,649	<0,001	Forte
Monitoramento e revisão	Identificação de riscos	0,649	<0,001	Forte
Análise e avaliação de riscos	Ambiente de governança e estrutura	0,614	<0,001	Forte
Comunicação e informação	Análise e avaliação de riscos	0,606	<0,001	Forte

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Nota: foram apresentadas apenas as correlações classificadas como fortes ou muito fortes. Todas as correlações foram estatisticamente significativas ($p < 0,001$).

Os dados constantes na Tabela 10, mostram que todas as correlações identificadas foram positivas e estatisticamente significativas ($p < 0,001$), indicando que as dimensões do modelo apresentam comportamento convergente. A maior associação foi observada entre as dimensões Identificação de riscos e Análise e Avaliação de riscos ($\rho = 0,859$), classificada como muito forte, evidenciando a estreita relação entre a identificação de riscos e sua posterior avaliação.

Também foram observadas correlações fortes entre Controles internos e Monitoramento e revisão ($\rho = 0,725$), Análise e Avaliação de riscos e Tratamento de riscos ($\rho = 0,719$), bem como entre Monitoramento e revisão e Comunicação e informação ($\rho = 0,687$). Esses resultados demonstram que as diferentes dimensões do modelo se desenvolvem de forma integrada, refletindo a natureza sistêmica da gestão de riscos e dos controles internos.

Destaca-se, ainda, que nenhuma correlação apresentou coeficiente superior a 0,90, indicando que, embora relacionadas, as dimensões preservam distinção conceitual e não representam medidas redundantes de um mesmo aspecto. Esse comportamento reforça a coerência da estrutura proposta para o modelo de mensuração, evidenciando que cada dimensão contribui de forma específica para a avaliação da maturidade organizacional.

4.3 Discussão

O objetivo desta pesquisa consistiu em elaborar e testar um modelo de mensuração da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos aplicável aos órgãos da administração pública federal e submetê-lo à avaliação empírica por meio de um estudo de caso realizado no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD). Nesse contexto, a discussão dos resultados não se limita ao diagnóstico obtido na organização investigada, mas busca analisar em que medida o modelo desenvolvido demonstrou consistência para mensurar a maturidade organizacional, identificar diferentes níveis de institucionalização das práticas e produzir informações úteis para o fortalecimento da governança pública.

Diferentemente de estudos cujo foco se restringe à avaliação da maturidade de uma única organização, a presente pesquisa teve como propósito desenvolver um instrumento de mensuração estruturado, fundamentado nos principais referenciais internacionais de gestão de riscos e controles internos e alinhado às diretrizes da administração pública federal. Assim, os resultados obtidos no HU-UFGD constituem evidências empíricas da aplicação do modelo, permitindo discutir sua

consistência, sua capacidade analítica e seu potencial de utilização em outros contextos organizacionais.

A discussão foi organizada em torno de cinco aspectos centrais decorrentes da aplicação do modelo: (i) sua consistência para avaliar a maturidade da gestão de riscos e dos controles internos; (ii) sua capacidade de posicionar a organização no processo de institucionalização descrito pela literatura; (iii) sua aptidão para identificar as etapas do ciclo de gestão de riscos que apresentam maior necessidade de fortalecimento; (iv) sua capacidade de evidenciar fatores que dificultam a evolução da maturidade organizacional; e (v) seu potencial de aplicação como instrumento de apoio à governança em órgãos da administração pública federal.

4.3.1 O modelo de mensuração apresentou consistência para avaliar a maturidade da gestão de riscos e dos controles internos

Os resultados obtidos na etapa de avaliação empírica demonstram que o modelo desenvolvido apresentou consistência para mensurar a maturidade da gestão de riscos e dos controles internos. A elevada consistência interna observada nas sete dimensões do instrumento, associada à manutenção das 29 assertivas originalmente propostas, indica que a estrutura concebida foi capaz de representar, de forma coerente, os diferentes componentes que caracterizam a gestão de riscos no contexto da Administração Pública.

Esse resultado é coerente com a fundamentação teórica que sustentou a construção do modelo. Conforme discutido no Capítulo 2, a gestão de riscos deixou de ser compreendida como um conjunto isolado de técnicas para assumir o papel de processo estruturado de governança, integrado ao planejamento institucional, à tomada de decisão e aos mecanismos de controle. Essa evolução é observada tanto no COSO *Enterprise Risk Management* (COSO, 2017) quanto na ISO 31000 (ISO, 2018) e no *Orange Book* (2004), que convergem ao definir a gestão de riscos como um processo contínuo, sistêmico e integrado às atividades organizacionais. Sob essa perspectiva, a mensuração da maturidade exige um instrumento capaz de avaliar não apenas práticas isoladas, mas o grau de desenvolvimento das diferentes etapas que compõem esse processo.

A opção por estruturar o modelo em sete dimensões decorreu exatamente dessa compreensão teórica. As dimensões de Governança, Identificação, Análise e Avaliação, Controles Internos, Tratamento dos Riscos, Comunicação e Monitoramento representam componentes complementares de um mesmo sistema de gestão. Dessa forma, a elevada consistência observada

durante a aplicação do instrumento indica que essas dimensões atuam de maneira integrada, preservando simultaneamente sua especificidade conceitual, aspecto também evidenciado pelas correlações positivas observadas entre as dimensões, sem ocorrência de sobreposição que comprometesse sua capacidade discriminatória.

Os resultados também dialogam com a revisão sistemática da literatura desenvolvida nesta pesquisa. A análise dos estudos publicados ao longo dos dez anos de vigência da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 evidenciou que a literatura nacional concentrou seus esforços na análise de aspectos específicos da gestão de riscos, como governança, implementação de metodologias, controles internos ou estruturas organizacionais, havendo escassez de instrumentos capazes de mensurar, de forma integrada, o grau de maturidade das práticas. Nesse contexto, o modelo proposto representa um avanço ao reunir, em um único instrumento, os principais componentes identificados na literatura e organizá-los em uma estrutura analítica passível de aplicação empírica.

Assim, a principal contribuição deste primeiro conjunto de resultados não reside apenas na demonstração de que o instrumento apresentou elevada consistência interna, mas na evidência de que foi capaz de operacionalizar conceitos teóricos amplamente discutidos na literatura em um modelo de mensuração aplicável ao contexto da administração pública federal. A avaliação empírica realizada no HU-UFGD demonstra que o instrumento produz resultados coerentes, preserva a lógica conceitual que fundamentou sua construção e oferece uma base estruturada para a avaliação da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos.

4.3.2 O modelo permitiu posicionar a organização no processo de institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos

Um dos principais resultados decorrentes da aplicação do modelo foi a possibilidade de posicionar a organização avaliada em um estágio específico do processo de institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos. Diferentemente de instrumentos que produzem apenas um índice sintético de maturidade, o modelo desenvolvido nesta pesquisa permitiu interpretar os resultados dentro de um processo evolutivo de desenvolvimento organizacional, evidenciando não apenas o nível de maturidade alcançado, mas também o estágio de institucionalização das práticas avaliadas.

Os resultados obtidos demonstraram que todas as dimensões permaneceram classificadas no nível Inicial/Informal, enquanto a maior parte das unidades organizacionais concentrou-se nos níveis iniciais de maturidade. Esse comportamento indica que a gestão de riscos já integra o contexto organizacional da instituição avaliada, porém sua incorporação aos processos de gestão ainda ocorre de maneira parcial. Em outras palavras, identificam-se evidências da existência de práticas relacionadas à gestão de riscos e aos controles internos, mas essas práticas ainda não apresentam o grau de padronização, integração e utilização sistemática esperado em organizações que atingiram níveis mais elevados de maturidade.

Essa interpretação está diretamente relacionada à compreensão de institucionalização apresentada na fundamentação teórica. Conforme discutido no Capítulo 2, a Teoria Institucional compreende a institucionalização como um processo por meio do qual normas, práticas e estruturas deixam de representar apenas mecanismos formais de conformidade e passam a orientar efetivamente o comportamento organizacional (Selznick, 1957; Meyer; Rowan, 1977; Tolbert; Zucker, 1999). Sob essa perspectiva, não basta que políticas, metodologias ou procedimentos existam formalmente; é necessário que sejam incorporados às rotinas administrativas, influenciem os processos decisórios e sejam reconhecidos como parte do funcionamento regular da organização. Assim, o estágio de maturidade identificado pelo modelo indica que esse processo de incorporação ainda se encontra em desenvolvimento.

Essa interpretação também é coerente com os referenciais internacionais utilizados na construção do instrumento. O COSO Enterprise Risk Management (COSO, 2017), a ISO 31000 (ISO, 2018) e o Orange Book (2004) convergem ao afirmar que a gestão de riscos constitui um processo contínuo, integrado à governança e orientado ao alcance dos objetivos institucionais. Nesses referenciais, a maturidade organizacional decorre da capacidade de integrar todas as etapas do processo de gestão de riscos ao funcionamento cotidiano da organização, superando uma abordagem meramente normativa ou documental. Dessa forma, os resultados obtidos sugerem que a organização avaliada já iniciou esse processo de integração, mas ainda não alcançou um estágio em que a gestão de riscos esteja plenamente incorporada aos mecanismos de governança e à tomada de decisão.

Os achados também apresentam forte convergência com a revisão sistemática da literatura realizada nesta pesquisa. A síntese dos estudos nacionais permitiu identificar uma trajetória evolutiva da produção científica sobre gestão de riscos na administração pública federal,

estruturada em três grandes fases. A primeira correspondeu à difusão dos referenciais internacionais e à incorporação dos conceitos de gestão de riscos às normas e diretrizes governamentais. A segunda caracterizou-se pela implementação organizacional, marcada pela elaboração de políticas, metodologias, estruturas de governança e instrumentos de apoio. A terceira fase passou a enfatizar a consolidação das práticas mediante sua integração aos processos institucionais, ao monitoramento contínuo e ao apoio à tomada de decisão.

Sob essa perspectiva, a aplicação do modelo de mensuração indica que a organização avaliada apresenta características predominantemente compatíveis com a segunda fase descrita na revisão sistemática. Os resultados demonstram que já existem estruturas de governança, mecanismos de controle e iniciativas relacionadas à gestão de riscos, porém permanecem limitações quanto à consolidação dessas práticas, especialmente no que se refere à sua utilização sistemática para orientar decisões gerenciais e promover o aperfeiçoamento contínuo dos processos organizacionais. Essa convergência entre os resultados empíricos e a evolução identificada na literatura reforça a capacidade do modelo de traduzir, em indicadores mensuráveis, o processo de institucionalização descrito pelos estudos analisados.

Nesse contexto, a contribuição do modelo ultrapassa a simples classificação da maturidade organizacional. Ao permitir identificar o nível de maturidade apresentado pela organização em relação às diferentes dimensões avaliadas, o instrumento favorece uma leitura mais abrangente dos resultados, possibilitando reconhecer aspectos mais e menos desenvolvidos na gestão de riscos e nos controles internos. Essa perspectiva amplia seu potencial de utilização como ferramenta de diagnóstico e apoio ao planejamento, contribuindo para a realização de avaliações periódicas e para a definição de ações voltadas ao fortalecimento da governança nos órgãos da administração pública federal.

4.3.3 O modelo permitiu identificar as etapas do ciclo de gestão de riscos que demandam maior fortalecimento institucional

Além de mensurar o grau de maturidade organizacional, a aplicação do modelo possibilitou identificar quais componentes do processo de gestão de riscos apresentam maior ou menor nível de institucionalização. Essa capacidade analítica representa uma das principais contribuições do instrumento desenvolvido, pois amplia sua utilidade para além da classificação

da maturidade, permitindo compreender em quais etapas do ciclo de gestão de riscos se concentram as principais fragilidades organizacionais.

Os resultados evidenciaram que as maiores médias foram observadas nas dimensões Governança e Controles Internos, enquanto as menores médias concentraram-se nas práticas relacionadas ao Tratamento dos Riscos e, em menor intensidade, ao Monitoramento. A análise individual das práticas reforçou esse comportamento ao demonstrar que atividades relacionadas à definição de planos de tratamento, ao acompanhamento das respostas aos riscos e ao estabelecimento de mecanismos sistemáticos de monitoramento apresentaram os menores níveis de institucionalização entre os componentes avaliados.

Sob a perspectiva da fundamentação teórica, esse resultado possui significado relevante. Conforme discutido no Capítulo 2, a gestão de riscos constitui um processo cíclico e contínuo, no qual governança, identificação, análise, tratamento, comunicação e monitoramento são etapas interdependentes. O COSO Enterprise Risk Management (COSO, 2017), a ISO 31000 (ISO, 2018) e o Orange Book (2004) convergem ao afirmar que a efetividade da gestão de riscos depende da integração dessas etapas em um processo permanente de apoio à tomada de decisão e ao alcance dos objetivos organizacionais. Assim, o desempenho relativamente superior das etapas iniciais do processo, associado às fragilidades observadas nas etapas finais, sugere que a organização já incorporou importantes fundamentos da gestão de riscos, mas ainda enfrenta dificuldades para transformar as informações produzidas em ações sistemáticas de resposta, acompanhamento e aperfeiçoamento contínuo.

Esse resultado apresenta convergência com os achados da revisão da literatura, na qual se observou maior concentração de estudos voltados à implementação de políticas, metodologias, estruturas de governança e processos de identificação de riscos, em comparação com pesquisas que abordam o monitoramento contínuo, a revisão periódica dos riscos e o uso sistemático dessas informações na tomada de decisão. Assim, o diagnóstico obtido por meio da aplicação do modelo reproduz empiricamente um padrão já observado na literatura nacional, reforçando a compreensão de que os maiores desafios da Administração Pública não estão mais relacionados à introdução do tema da gestão de riscos, mas à consolidação de seu ciclo completo de funcionamento.

Nesse contexto, merece destaque o fato de que o modelo não apenas identifica que a maturidade organizacional permanece em estágio inicial, mas também evidencia em quais etapas do processo de gestão de riscos essa maturidade encontra seus principais obstáculos. Essa

característica amplia significativamente sua utilidade gerencial, pois permite direcionar ações de aperfeiçoamento para componentes específicos do sistema de gestão de riscos, em vez de limitar-se à atribuição de um indicador global de maturidade.

Sob essa perspectiva, o modelo desenvolvido aproxima-se da lógica preconizada pelos referenciais internacionais, segundo os quais a gestão de riscos deve constituir um instrumento de aprendizagem organizacional e de melhoria contínua. Ao evidenciar as etapas do ciclo que apresentam menor grau de institucionalização, o modelo oferece aos gestores informações capazes de subsidiar a definição de prioridades, orientar planos de fortalecimento institucional e acompanhar a evolução da maturidade ao longo do tempo, contribuindo para que a gestão de riscos deixe de representar apenas um requisito normativo e passe a constituir um mecanismo efetivo de apoio à governança pública.

4.3.4 O modelo evidenciou fatores críticos para a evolução da maturidade organizacional

Outra evidência da capacidade diagnóstica do modelo desenvolvido refere-se à identificação dos fatores que dificultam a evolução da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos. Além de mensurar o estágio de desenvolvimento das práticas organizacionais, o instrumento permitiu levantar a percepção dos respondentes acerca dos principais obstáculos enfrentados pelas unidades organizacionais para a institucionalização da gestão de riscos, agregando uma dimensão explicativa ao diagnóstico produzido.

Os resultados demonstraram que as dificuldades mais frequentemente apontadas concentraram-se na ausência de sistemas ou ferramentas de apoio, na inexistência de metodologias claramente definidas, na limitação de tempo disponível para execução das atividades e na necessidade de capacitação das equipes. Em conjunto, esses fatores evidenciam que os desafios para o avanço da maturidade organizacional não decorrem exclusivamente da inexistência de estruturas formais de governança, mas também de limitações relacionadas às capacidades organizacionais necessárias para operacionalizar a gestão de riscos de forma sistemática.

Essa interpretação é consistente com a fundamentação teórica apresentada no Capítulo 2. A literatura sobre governança pública e gestão de riscos destaca que a institucionalização dessas práticas depende da combinação de elementos normativos, estruturais, tecnológicos e humanos. A existência de políticas ou metodologias constitui condição necessária, mas insuficiente, para assegurar a efetiva incorporação da gestão de riscos ao funcionamento organizacional. Conforme

discutido a partir do COSO ERM, da ISO 31000 e do Orange Book (2004), a gestão de riscos pressupõe o desenvolvimento de capacidades institucionais que permitam integrar processos, pessoas, informações e mecanismos de monitoramento em um sistema contínuo de apoio à tomada de decisão.

Os resultados obtidos também convergem com as evidências identificadas na revisão sistemática da literatura. Os estudos analisados demonstraram que, após a incorporação dos referenciais internacionais ao setor público brasileiro, a principal dificuldade passou a concentrar-se menos na elaboração de normas e mais na implementação efetiva das práticas de gestão de riscos. Aspectos como deficiência de capacitação, limitações metodológicas, insuficiência de recursos tecnológicos e dificuldades de integração entre unidades organizacionais foram recorrentes nos estudos revisados, indicando que essas barreiras constituem um padrão observado em diferentes órgãos da Administração Pública.

A análise conjunta dos níveis de maturidade e das barreiras percebidas permite compreender com maior precisão os fatores associados às fragilidades identificadas. No caso analisado, os resultados indicam que limitações relacionadas a sistemas e ferramentas, metodologia, disponibilidade de tempo, capacitação e pessoal coexistem com baixos níveis de maturidade em diferentes dimensões. Essa leitura integrada contribui para orientar a definição de prioridades de ação, ao relacionar os resultados da avaliação às condições que podem dificultar o avanço das práticas de gestão de riscos e controles internos.

4.3.5 O modelo apresenta potencial de aplicação como instrumento de diagnóstico da maturidade na administração pública federal

Os resultados obtidos ao longo desta pesquisa permitem afirmar que o modelo desenvolvido apresenta potencial de aplicação como instrumento de diagnóstico da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos em órgãos da administração pública federal. Essa conclusão não decorre apenas da consistência estatística observada durante sua avaliação empírica, mas principalmente da capacidade do modelo de produzir informações úteis para a compreensão do estágio de institucionalização das práticas organizacionais e para o direcionamento de ações de aprimoramento da governança.

A aplicação do modelo no HU-UFGD demonstrou que o instrumento foi capaz de mensurar a maturidade organizacional, posicionar a instituição em um estágio específico do

processo de institucionalização, identificar as dimensões que apresentam maior e menor grau de desenvolvimento, evidenciar práticas críticas do ciclo de gestão de riscos e apontar fatores percebidos como limitadores da evolução institucional. Em conjunto, essas características conferem ao modelo uma capacidade diagnóstica que ultrapassa a produção de indicadores descritivos, permitindo compreender de forma estruturada como a gestão de riscos se desenvolve no contexto organizacional.

Sob a perspectiva da administração pública federal, essa característica possui especial relevância. A institucionalização da gestão de riscos, impulsionada por normativos como a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e pelos referenciais internacionais de governança, ampliou a necessidade de instrumentos capazes de acompanhar a evolução das práticas organizacionais. Entretanto, conforme evidenciado na revisão sistemática da literatura, ainda são reduzidos os estudos que disponibilizam modelos estruturados para mensuração da maturidade aplicáveis ao contexto das organizações públicas brasileiras. Nesse cenário, o modelo proposto contribui para preencher parte dessa lacuna ao integrar, em um único instrumento, elementos de governança, gestão de riscos e controles internos fundamentados em referenciais consolidados e operacionalizados por meio de indicadores passíveis de aplicação prática.

Outro aspecto que reforça seu potencial de utilização refere-se à possibilidade de aplicação periódica do instrumento. Como o modelo produz resultados por dimensão, por prática avaliada e por nível de maturidade, torna-se possível acompanhar a evolução institucional ao longo do tempo, comparar ciclos sucessivos de avaliação e verificar os efeitos das ações implementadas para fortalecimento da gestão de riscos e dos controles internos. Dessa forma, o modelo não se limita ao diagnóstico inicial, podendo constituir um instrumento permanente de monitoramento da maturidade organizacional.

Além de sua utilização no âmbito institucional, o modelo também apresenta potencial para apoiar processos de *benchmarking* entre organizações públicas que compartilhem estruturas, competências ou exigências normativas semelhantes. A adoção de critérios padronizados de mensuração favorece a comparação de resultados, a identificação de boas práticas e o compartilhamento de experiências voltadas ao fortalecimento da governança pública, preservadas as especificidades de cada contexto organizacional.

Nessa perspectiva, entende-se que a principal contribuição desta pesquisa transcende a elaboração de um instrumento de coleta de dados ou a realização de um diagnóstico organizacional

específico. O modelo desenvolvido constitui uma ferramenta de apoio à governança, capaz de transformar conceitos teóricos e diretrizes normativas em evidências objetivas para subsidiar decisões gerenciais. Sua aplicação empírica demonstrou que é possível avaliar, de forma estruturada, o estágio de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos, identificar oportunidades de melhoria e produzir informações úteis para o planejamento institucional, reforçando seu potencial de utilização em diferentes órgãos da administração pública federal.

5 SEÇÃO PROPOSITIVA (PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO)

5.1 Fundamentação da proposta

Os resultados da pesquisa evidenciaram que, embora a gestão de riscos e os controles internos sejam requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, sua implementação ainda ocorre de forma heterogênea nos órgãos públicos. No estudo de caso realizado no HU-UFGD, o diagnóstico indicou que as práticas avaliadas se encontram predominantemente no Nível 2 - Inicial/Informal, caracterizado pela existência de iniciativas pontuais, ainda pouco padronizadas e sistematizadas.

Os achados demonstraram que a identificação do nível de maturidade, isoladamente, não é suficiente para apoiar a evolução das organizações. Torna-se necessário dispor de um instrumento que, além de mensurar o estágio de maturidade, forneça orientações para o aperfeiçoamento das práticas de gestão de riscos e controles internos e incentive a utilização de evidências documentais para conferir maior objetividade e confiabilidade ao diagnóstico.

Dessa forma, foi desenvolvido o Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos, constituído por um instrumento estruturado de diagnóstico, classificação da maturidade, validação por evidências documentais e recomendações de ferramentas compatíveis com cada nível de desenvolvimento, visando apoiar a evolução das práticas de gestão de riscos e controles internos na administração pública federal.

5.2 Produto Técnico-Tecnológico proposto

Como resposta ao problema de pesquisa, foi desenvolvido o Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos, classificado como Produto Técnico-

Tecnológico (PTT), com a finalidade de apoiar órgãos e entidades da administração pública federal na avaliação do nível de maturidade de suas práticas de gestão de riscos e controles internos.

O modelo foi concebido a partir dos referenciais estabelecidos pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, pelo Decreto nº 9.203/2017, pela ABNT NBR ISO 31000:2018 e pela ABNT NBR ISO 31010:2019, incorporando ainda os resultados obtidos na revisão da literatura e no estudo empírico realizado nesta pesquisa.

O PTT é composto por um instrumento estruturado de diagnóstico baseado em escala Likert de cinco pontos, que permite mensurar o estágio de maturidade das práticas organizacionais em sete dimensões: governança e responsabilidades, identificação de riscos, análise e avaliação, controles internos, tratamento dos riscos, comunicação e consulta e monitoramento e revisão. A partir das respostas, é calculado o Índice Global de Maturidade (IGM), permitindo classificar a organização em cinco níveis evolutivos de maturidade.

Além da mensuração, o modelo incorpora mecanismos destinados a ampliar a confiabilidade do diagnóstico, por meio da recomendação de validação das respostas com evidências documentais, bem como apresenta recomendações de métodos e técnicas de avaliação de riscos compatíveis com cada nível de maturidade, fundamentadas na ABNT NBR ISO 31010:2019.

O Produto Técnico-Tecnológico foi estruturado para ser de fácil aplicação, podendo ser utilizado por diferentes órgãos e entidades da administração pública federal como instrumento de diagnóstico, acompanhamento da evolução da maturidade e apoio ao planejamento de ações voltadas ao fortalecimento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos.

5.3 Estrutura do produto

O Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos foi estruturado para apoiar as organizações em todas as etapas do processo de avaliação da maturidade, desde a aplicação do diagnóstico até a definição de ações para o aperfeiçoamento das práticas de gestão de riscos e controles internos. Sua estrutura integra mecanismos de mensuração, classificação, validação das informações e orientação para a melhoria contínua.

O modelo é composto pelos seguintes elementos:

- Instrumento de diagnóstico, constituído por 29 assertivas, estruturado em escala Likert de cinco pontos, organizado em sete dimensões relacionadas à gestão de riscos e aos controles internos;
- Índice Global de Maturidade (IGM), obtido a partir da média das dimensões avaliadas, permitindo sintetizar o estágio de maturidade da organização;
- Classificação da maturidade, composta por cinco níveis evolutivos, que representam desde a inexistência das práticas até sua consolidação e utilização como suporte à tomada de decisão;
- Matriz de evidências do diagnóstico, que recomenda a apresentação de documentos comprobatórios das práticas declaradas, conferindo maior objetividade e confiabilidade ao processo de avaliação;
- Recomendações de ferramentas de avaliação de riscos, compatíveis com cada nível de maturidade, fundamentadas na ABNT NBR ISO 31010:2019, com o objetivo de orientar a evolução das práticas organizacionais.

5.4 Contribuições práticas

O Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos foi desenvolvido com o propósito de oferecer uma solução prática para apoiar a implementação e o aperfeiçoamento da gestão de riscos e dos controles internos na administração pública federal. Ao integrar diagnóstico, classificação da maturidade, validação por evidências documentais e recomendações de ferramentas de avaliação de riscos, o modelo amplia a capacidade das organizações de avaliar, monitorar e direcionar ações de melhoria de forma estruturada.

Entre as principais contribuições práticas do produto destacam-se:

- disponibilização de um instrumento padronizado para mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos;
- utilização de critérios objetivos para classificação do estágio de maturidade organizacional;
- incentivo à validação das respostas por meio de evidências documentais, aumentando a confiabilidade do diagnóstico;
- apoio à definição de ações de melhoria compatíveis com o nível de maturidade identificado;
- estímulo à adoção de métodos e técnicas de avaliação de riscos fundamentados na ABNT NBR ISO 31010:2019;

- possibilidade de acompanhamento da evolução da maturidade ao longo do tempo, subsidiando o monitoramento institucional e a tomada de decisão.

Dessa forma, o modelo constitui um instrumento de apoio à gestão, permitindo que os resultados do diagnóstico sejam convertidos em ações concretas para o fortalecimento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos, contribuindo para a melhoria contínua da administração pública.

5.5 Aplicabilidade

O Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos foi concebido para ser aplicado em órgãos e entidades da administração pública federal abrangidos pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, podendo também ser adaptado para outras organizações públicas que adotem práticas de governança, gestão de riscos e controles internos.

Sua aplicação pode ser realizada de forma periódica, permitindo acompanhar a evolução do nível de maturidade organizacional ao longo do tempo, identificar oportunidades de melhoria e subsidiar o planejamento de ações voltadas ao fortalecimento da governança institucional. A utilização do modelo também possibilita a realização de diagnósticos comparativos entre unidades organizacionais e o monitoramento dos resultados das ações implementadas.

Por utilizar um instrumento estruturado em escala Likert, critérios objetivos de classificação da maturidade, validação por evidências documentais e recomendações fundamentadas na ABNT NBR ISO 31010:2019, o modelo apresenta características que favorecem sua replicabilidade, simplicidade de aplicação e potencial de utilização por diferentes organizações públicas.

O PTT desenvolvido nesta pesquisa encontra-se apresentado integralmente no Apêndice IV, contendo as orientações para sua aplicação, os instrumentos de diagnóstico, os critérios de classificação da maturidade e os mecanismos de apoio à implementação de ações de melhoria.

5.6 Implementação do produto

O Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos foi desenvolvido para possibilitar sua aplicação imediata, não demandando infraestrutura tecnológica específica ou softwares proprietários. O instrumento pode ser implementado por meio de diferentes

plataformas de coleta de dados, como REDCap, Google Forms, Microsoft Forms, planilhas eletrônicas ou outros sistemas utilizados pela organização.

Após a aplicação do instrumento, o cálculo do Índice Global de Maturidade (IGM) e a classificação do nível de maturidade podem ser realizados de forma automatizada, permitindo a identificação do estágio de desenvolvimento da organização. Com base nessa classificação, o modelo direciona recomendações de métodos e técnicas de avaliação de riscos compatíveis com o nível de maturidade identificado, apoiando a definição de ações para o aprimoramento da gestão de riscos e dos controles internos.

A adoção periódica do modelo possibilita acompanhar a evolução da maturidade organizacional, avaliar a efetividade das ações implementadas e subsidiar o processo de melhoria contínua da governança, da gestão de riscos e dos controles internos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo elaborar e testar um modelo de mensuração da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos aplicável aos órgãos da administração pública federal, submetendo-o à aplicação empírica no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD). O estudo partiu do reconhecimento de que, apesar dos avanços normativos ocorridos no setor público federal, especialmente após a publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (IN Conjunta nº 01/2016) (Brasil, 2016), ainda persistem dificuldades para incorporar essas práticas às rotinas organizacionais, aos processos decisórios e aos mecanismos de governança.

Considera-se que o problema de pesquisa foi respondido mediante o desenvolvimento de uma estrutura capaz de avaliar, de forma sistematizada, o grau de institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos. O modelo foi organizado em sete dimensões analíticas: Ambiente de Governança e Estrutura; Identificação de Riscos; Análise e Avaliação de Riscos; Controles Internos; Tratamento de Riscos; Comunicação e Informação; e Monitoramento e Revisão. Essas dimensões foram desdobradas em 29 práticas organizacionais, mensuradas por escala de cinco pontos e sintetizadas por meio de escores dimensionais e do Índice Global de Maturidade (IGM).

A principal contribuição da pesquisa, portanto, não se restringe ao diagnóstico produzido no HU-UFGD. Consiste na elaboração de um modelo que transforma fundamentos teóricos e requisitos normativos em elementos observáveis e mensuráveis, permitindo classificar as práticas

em cinco níveis progressivos de maturidade, desde condições inexistentes ou incipientes até práticas consolidadas, integradas à tomada de decisão e orientadas à melhoria contínua.

A aplicação no HU-UFGD possibilitou avaliar inicialmente a operacionalização e a consistência do modelo em uma organização pública caracterizada pela diversidade de processos assistenciais, administrativos, acadêmicos e de apoio. A participação de 55 das 62 unidades elegíveis proporcionou ampla representação das unidades da primeira linha, nível em que os riscos se manifestam diretamente e os controles internos são executados. Dessa forma, o estudo de caso cumpriu a função de demonstrar a utilização do modelo em um contexto organizacional real.

As evidências estatísticas obtidas reforçaram a adequação inicial da estrutura proposta. As sete dimensões apresentaram elevados coeficientes de consistência interna, e o instrumento completo alcançou Alfa de Cronbach de 0,975. Todos os itens foram mantidos, e as correlações positivas e significativas entre as dimensões indicaram comportamento convergente, sem comprometimento de suas especificidades conceituais.

O modelo também se mostrou capaz de posicionar a organização em um estágio definido de institucionalização. O IGM do HU-UFGD foi de 2,17, correspondente ao Nível 2 - Inicial/Informal, e todas as dimensões permaneceram nesse mesmo nível. Além disso, 80,0% das unidades concentraram-se nos níveis 1 e 2, indicando que as práticas existem, mas ainda apresentam baixa formalização, limitada padronização e reduzida integração aos processos decisórios.

Embora relevantes para o HU-UFGD, esses resultados serviram principalmente para demonstrar a capacidade analítica do modelo. Além de produzir um índice global, o instrumento permitiu identificar diferenças entre dimensões e práticas. Governança e Controles Internos apresentaram os maiores escores, enquanto Tratamento dos Riscos obteve a menor média. Também foram identificadas fragilidades relacionadas ao uso de metodologias de avaliação, à distinção entre riscos inerentes e residuais, à definição de responsáveis e prazos e ao acompanhamento dos planos de tratamento.

Essa capacidade de detalhamento amplia a utilidade do modelo. O IGM oferece uma visão sintética da maturidade institucional, enquanto os resultados por dimensão e por prática indicam os componentes que demandam maior atenção. Assim, o modelo permite compreender não apenas o nível alcançado, mas também as etapas do processo de gestão de riscos em que se concentram as principais lacunas.

O instrumento ainda possibilitou identificar fatores que dificultam a evolução da maturidade. A falta de sistemas ou ferramentas, a ausência de metodologia clara, a limitação de tempo, a necessidade de capacitação, a insuficiência de pessoal, a baixa integração entre setores e a indefinição de responsabilidades demonstraram que a institucionalização depende não apenas de normas e estruturas formais, mas também do desenvolvimento de capacidades metodológicas, tecnológicas, organizacionais e humanas.

As comparações realizadas não identificaram diferenças estatisticamente significativas entre as áreas de Assistência, Administração e Ensino e Pesquisa, definidas especificamente para a análise da estrutura organizacional do HU-UFGD, nem entre os grupos estabelecidos segundo o tempo de atuação dos respondentes. Esses resultados reforçam a interpretação de que, no contexto institucional investigado, as fragilidades observadas apresentam caráter transversal, não se concentrando em áreas, unidades ou segmentos específicos. Ressalta-se que, em futuras aplicações do modelo, o agrupamento das áreas poderá ser adaptado à estrutura organizacional da instituição avaliada.

A estrutura desenvolvida apresenta potencial de replicação em outros órgãos da administração pública federal, pois foi fundamentada em referenciais normativos e conceituais aplicáveis ao setor público, e não exclusivamente nas características do HU-UFGD. A vinculação das questões aos dispositivos da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 confere rastreabilidade ao instrumento, enquanto a adoção de critérios absolutos de classificação permite que diferentes organizações sejam avaliadas segundo os mesmos parâmetros.

O modelo também poderá ser aplicado periodicamente, possibilitando acompanhar a evolução institucional, verificar os efeitos das ações implementadas e identificar práticas que permaneçam estagnadas. Dessa forma, sua utilização pode ultrapassar o diagnóstico pontual e constituir instrumento permanente de monitoramento, planejamento e aprendizagem organizacional.

Como desdobramento aplicado, foi desenvolvido o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) denominado Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos aplicável aos órgãos da Administração pública federal. O produto sistematiza as dimensões, os critérios de cálculo, as faixas do IGM, os níveis de maturidade e as orientações destinadas ao fortalecimento das práticas. Sua contribuição está na conexão entre diagnóstico e intervenção,

permitindo transformar os resultados em prioridades e recomendações compatíveis com o estágio identificado.

No plano teórico, a pesquisa contribui ao integrar governança pública, gestão de riscos, controles internos e maturidade organizacional em uma única estrutura analítica. Sob o enfoque metodológico, apresenta um instrumento estruturado, rastreável e capaz de combinar síntese e detalhamento. No plano institucional, oferece ao HU-UFGD uma base para orientar ações de formalização, tratamento, monitoramento e utilização das informações de risco na tomada de decisão.

A pesquisa apresenta, entretanto, limitações. A aplicação foi realizada em uma única organização pública, o que restringe a generalização direta dos resultados institucionais. Além disso, o uso de questionário de autoavaliação pode estar sujeito a diferenças de interpretação, níveis distintos de conhecimento e efeitos de desejabilidade social. Os dados também representam um retrato do período da coleta, não permitindo avaliar, isoladamente, a evolução das práticas ao longo do tempo.

Diante dessas limitações, recomenda-se a aplicação do modelo em outros órgãos e entidades públicas, abrangendo diferentes portes, áreas e estruturas organizacionais. Estudos futuros também poderão combinar a autoavaliação com análise documental, entrevistas e verificação de evidências, como matrizes de riscos, planos de tratamento, procedimentos, registros de controles e relatórios de monitoramento. A realização de estudos longitudinais poderá, ainda, verificar a sensibilidade do modelo às mudanças organizacionais e acompanhar trajetórias de evolução da maturidade.

Conclui-se que a pesquisa alcançou o objetivo proposto ao desenvolver um modelo estruturado de mensuração da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos, fundamentado em referenciais aplicáveis à Administração pública federal. A aplicação no HU-UFGD apresentou evidências iniciais de consistência e demonstrou que o modelo é capaz de mensurar o estágio de institucionalização, produzir um índice global, diferenciar dimensões, identificar lacunas e evidenciar fatores que limitam a evolução institucional.

Mais do que atribuir uma pontuação, o modelo oferece uma estrutura para compreender como a gestão de riscos e os controles internos se desenvolvem e quais ações podem favorecer sua evolução. Ao articular diagnóstico, classificação e orientação para o aprimoramento, a pesquisa

entrega um instrumento com potencial para apoiar o planejamento, o monitoramento, a tomada de decisão e a melhoria contínua nos órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

AGENCY FOR HEALTHCARE RESEARCH AND QUALITY (AHRQ). **Patient safety primer: risk management**. Rockville: AHRQ, 2019. Disponível em: <https://www.ahrq.gov/patient-safety/resources/index.html>. Acesso em: 9 abr. 2026.

ASSI, Antonio Edson Maciel; ASSI, Luciana B. **Transformando as três linhas em geração de valor: com a gestão de riscos e o sistema de controles internos**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2022.

ASSI, Marcos. **Governança, riscos e compliance: mudando a conduta nos negócios**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017.

ASSI, Marcos. **Gestão de riscos com controles internos: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência dos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saint Paul Editora, 2021.

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

AVEN, Terje. **Risk analysis**. 2. ed. Chichester: John Wiley & Sons, 2015.

ÁVILA, Marta Dulcéia Gurgel. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, v. 12, n. 2, p. 179-198, 2014.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. **Basel III: a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems**. Basel: Bank for International Settlements, 2010.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. **International convergence of capital measurement and capital standards**. Basel: Bank for International Settlements, 1988.

BECKER, Jörg; KNACKSTEDT, Ralf; PÖPPELBUß, Jens. Developing maturity models for IT management: a procedure model and its application. **Business & Information Systems Engineering**, v. 1, n. 3, p. 213-222, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12599-009-0044-5>.

BERNSTEIN, Peter L. **Against the gods: the remarkable story of risk**. New York: John Wiley & Sons, 1996.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada — RDC nº 36, de 25 de julho de 2013**. Institui ações para a segurança do paciente em serviços de saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jul. 2013. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32242529. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Portaria nº 2.664, de 6 de março de 2026**. Institui a Política de Integridade na Atividade Científica no âmbito do CNPq. Brasília, DF: CNPq, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq>. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de uso responsável de ferramentas de IA generativa**. Brasília, DF: CGU, 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia prático de gestão de riscos para a integridade**. Brasília, DF: CGU, 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 9 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 9 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 1.006, de 27 de maio de 2004**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos**. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional**. Brasília, DF: TCU, 2020.

CABINET OFFICE. **Management of risk in government: a framework for boards and examples of what has worked in practice**. London: Cabinet Office, 2017.

CABRAL, Romilson Marques. **Um guia introdutório para o uso de ferramentas de inteligência artificial na elaboração de projetos e dissertações de mestrado**. Recife: UFRPE/PROFIAP, 2025.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. ISBN 9788597018455. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597018455/>. Acesso em: 26 abr. 2026.

CASTRO, Fabiano de. **A necessidade de alinhamento entre governança, gestão de riscos e controles internos para agregar valor público**. 2016. 200 f. Dissertação (Mestrado em Governo e Gestão para Resultados em Políticas Públicas) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2016.

CAVALIERI, Adriano; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Governança pública, gestão de riscos e compliance como instrumentos de transformação do Estado brasileiro após a COVID-19. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 20, n. 2, p. 11-32, 2021. DOI: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v20n2.2021.2810>.

CHRISSIS, Mary Beth; KONRAD, Mike; SHRUM, Sandy. **CMMI for development: guidelines for process integration and product improvement**. 3. ed. Boston: Addison-Wesley, 2011.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Enterprise risk management: integrated framework**. Durham: COSO, 2004.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Enterprise risk management: integrating with strategy and performance**. Durham: COSO, 2017.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Internal control: integrated framework**. Durham: COSO, 2013.

COUTO, Renato C.; PEDROSA, Tânia Moreira G.; AMARAL, Débora Borges do. **Segurança do paciente**. Rio de Janeiro: MedBook, 2017.

CRONBACH, Lee J. Coefficient alpha and the internal structure of tests. **Psychometrika**, v. 16, n. 3, p. 297-334, 1951. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02310555>.

CUNHA, A. M.; SILVA, D. D. Construção e validação de um questionário de atitudes frente às relações CTS. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS, 2009, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, 2009.

DE BRUIN, Tonia; FREEZE, Ronald; KULKARNI, Uday; ROSEMANN, Michael. Understanding the main phases of developing a maturity assessment model. In: AUSTRALASIAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 16., 2005, Sydney. **Proceedings [...]**. Sydney: Australasian Association for Information Systems, 2005

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

FRAPORTI, Simone; SANTOS, Jeanine B. **Gerenciamento de riscos**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HAIR, Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolph E. **Multivariate data analysis**. 8. ed. Andover: Cengage, 2019.

HAZZAA, Omar Turki; ABDULLAH, Dewi Fariha; DHAHEBI, Adel Mohammed. Review on the role of corporate governance and internal control system on firms' financial performance. **Asian Journal of Accounting Perspectives**, v. 15, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22452/AJAP.vol15no1.1>.

HILL, Stephen; DINSDALE, Geoff. **A foundation for developing risk management: learning strategies in the public service**. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2001.

HILLSON, David. **Managing risk in projects**. Farnham: Gower, 2009.

HILLSON, David. Towards a risk maturity model. **The International Journal of Project and Business Risk Management**, v. 1, n. 1, p. 35-45, 1997.

HINRICHSEN, Sylvia L. **Qualidade e segurança do paciente**. Rio de Janeiro: MedBook, 2012.

HM TREASURY. **The Orange Book: management of risk - principles and concepts**. London: HM Treasury, 2004.

HM TREASURY. **The Orange Book: management of risk - principles and concepts**. London: HM Treasury, 2020.

HOLTON, Glyn A. Defining risk. **Financial Analysts Journal**, v. 60, n. 6, p. 19-25, 2004.

HOPKIN, Paul. **Fundamentals of risk management**. 5. ed. London: Kogan Page, 2018.

HOPKINSON, Martin. **The project risk maturity model: measuring and improving risk management capability**. Farnham: Gower, 2011.

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS. **Plano Diretor Estratégico 2024-2028**. Dourados, MS: HU-UFGD, 2024.

INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION. **COBIT: control objectives for information and related technologies**. Rolling Meadows: ISACA, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS. **Avaliando o processo de gerenciamento de riscos**. Altamonte Springs: IIA, 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 31000:2009: risk management - principles and guidelines**. Geneva: ISO, 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 31000:2018: risk management - guidelines**. Geneva: ISO, 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 31010:2019: risk management - risk assessment techniques**. Geneva: ISO, 2019.

KAPLAN, Robert S.; MIKES, Anette. Managing risks: a new framework. **Harvard Business Review**, 2012.

KLEIN, Leander Luiz; ZAVARISE, Ana Paula Brum; VIEIRA, Kelmara Mendes. The influence of the internal organizational environment on risk management. **Revista de Gestão**, 2021.

KNIGHT, Frank H. **Risk, uncertainty and profit**. Boston: Houghton Mifflin, 1921.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

KRUSKAL, William H.; WALLIS, W. Allen. Use of ranks in one-criterion variance analysis. **Journal of the American Statistical Association**, v. 47, n. 260, p. 583-621, 1952. DOI: <https://doi.org/10.1080/01621459.1952.10483441>.

LACRUZ, Adonai; ROSA, Alexandre; OLIVEIRA, Marcos. Efeito da governança nas doações. **Brazilian Business Review**, 2023.

LEITE, Roberto C. **Governança 2.0**. São Paulo: Trevisan, 2017.

LIU, Bin; LI, Lin. Internal-control willingness and managerial overconfidence. **Frontiers in Psychology**, v. 12, art. 724575, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.724575>.

LONGERSTAEY, Jacques. **RiskMetrics: technical document**. 4. ed. New York: Morgan Guaranty Trust Company of New York, 1996.

MÉDICI, André Cezar. Hospitais universitários: passado, presente e futuro. **Revista de Administração em Saúde**, 2001.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

MINTZBERG, Henry. **Structure in fives: designing effective organizations**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.

MINTZBERG, Henry. **The structuring of organizations: a synthesis of the research**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 212p. ISBN 978-65-5518-750-2

MOORE, Mark H. **Creating public value**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

NATIONAL HEALTH SERVICE. **Risk management framework**. London: NHS, 2021.

OECD. **Government at a glance 2015**. Paris: OECD, 2015.

OECD. **Government at a glance 2017**. Paris: OECD Publishing, 2017. DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

OECD. **Risk and regulatory policy**. Paris: OECD, 2010.

OLIVEIRA, Antônio Benedito da S.; TEIXEIRA, Marília C. **Contabilidade governamental**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Resolução A/RES/7

ORTIGARA, Leandra Maria; RAZZOLINI FILHO, Edelvino. A decisão do gestor público, baseada em controles internos, é eficiente? Gestão de risco como política pública. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 16, n. 45, p. 284-299, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3895/rts.v16n45.10278>.

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Controladoria estratégica e operacional**. São Paulo: Cengage, 2012.

PAULK, Mark C.; CURTIS, Bill; CHRISSIS, Mary Beth; WEBER, Charles V. **Capability maturity model for software: version 1.1**. Pittsburgh: Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University, 1993. Relatório técnico CMU/SEI-93-TR-024.

PEMPAL. **Assessing the effectiveness of internal control: PEMPAL guidance for public sector internal auditors**. [S. l.]: Public Expenditure Management Peer Assisted Learning Network, 2020.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, politics and the state**. London: Palgrave, 2000.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5380/rsocp.v24i58.47224>.

PÖPPELBUß, Jens; RÖGLINGER, Maximilian. What makes a useful maturity model? A framework of general design principles for maturity models and its demonstration in business process management. In: EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 19., 2011, Helsinki. **Proceedings [...]**. Helsinki: Association for Information Systems, 2011.

POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

REZENDE, Fernando de Castro. Razões de crise de implementação do Estado gerencial. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 3, p. 605–631, 2002.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

SANTOS, Ziana Souza; SÁ, Patrícia Moura e. Entre a norma e a prática: um estudo qualitativo sobre a gestão de riscos no Poder Executivo federal brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, 2025.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, 2009.

SELZNICK, Philip. **Leadership in administration: a sociological interpretation**. Berkeley: University of California Press, 1957.

SENNA, Pedro *et al.* Supply chain risk management. **Benchmarking**, 2021.

SILVA, Alan Bernardes da; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e. Avaliação do nível de maturidade da gestão de riscos. **Pensar Contábil**, 2023.

SILVA, Dyego Alves da; SILVA, Jeovan Assis da; ALVES, Gustavo de Freitas; SANTOS, Carlos Denner dos. Gestão de riscos demétricos no setor público: revisão bibliográfica e proposta de agenda de pesquisa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 4, p. 824–854, dez. 2021.

SILVEIRA, Alexandre Di M. **Ética empresarial na prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. E-book. ISBN 9786555201772. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555201772/>. Acesso em: 26 abr. 2026.

SOLER, Fabrício; PALERMO, Carolina. **ESG: da teoria à prática**. Rio de Janeiro: Expressa, 2023.

SPEARMAN, Charles. The proof and measurement of association between two things. **The American Journal of Psychology**, v. 15, n. 1, p. 72–101, 1904. DOI: <https://doi.org/10.2307/1412159>.

STULZ, René M. **Risk management & derivatives**. Mason: Thomson/South-Western, 2003.

STULZ, René M. Rethinking risk management. **Journal of Applied Corporate Finance**, 1996.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **The IIA's three lines model**. Lake Mary: IIA, 2020.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. The institutionalization of institutional theory. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (ed.). **Handbook of organization studies**. London: Sage, 1996. p. 174–190.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.233/2012 — Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública**. Brasília, DF: TCU, 2018a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010**. Brasília, DF: TCU, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília, DF: TCU, 2018b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2014.

UNITED STATES. **Foreign Corrupt Practices Act of 1977**. Public Law 95-213, 91 Stat. 1494. Washington, DC: United States Congress, 1977.

UNITED STATES. **Sarbanes-Oxley Act of 2002**. Public Law 107-204, 116 Stat. 745. Washington, DC: United States Congress, 2002.

VINCENT, Charles. **Patient safety**. 2. ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781444323856>.

VINCENT, Nishani Edirisinghe; BARKHI, Reza. Evaluating blockchain using COSO. **Current Issues in Auditing**, 2021

WOODS, Margaret. **Risk management in organizations: an integrated case study approach**. London: Routledge, 2011. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203815922>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global patient safety action plan 2021–2030**. Geneva: WHO, 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Regional Office for the Eastern Mediterranean. **Patient safety assessment manual**. 2. ed. Cairo: WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean, 2016.

APÊNDICE I – INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS

INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS Base normativa: Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 Público-alvo: Gestores das unidades organizacionais de primeira linha																												
Seção 1 - Perfil do Respondente																												
Principal Área de atuação <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center; vertical-align: middle;">1.1</td> <td style="width: 5%; text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Assistência</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Apoio à Assistência</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Contratualização e Regulação</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Qualidade</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Administração e Finanças</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Gestão de Pessoas</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Ensino e Pesquisa</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>logística, Infraestrutura e Hotelaria</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Tecnologia da Informação</td> </tr> </table>		1.1	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Assistência		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Apoio à Assistência		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Contratualização e Regulação		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Qualidade		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Administração e Finanças		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Gestão de Pessoas		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Ensino e Pesquisa		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	logística, Infraestrutura e Hotelaria		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Tecnologia da Informação
1.1	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Assistência																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Apoio à Assistência																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Contratualização e Regulação																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Qualidade																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Administração e Finanças																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Gestão de Pessoas																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Ensino e Pesquisa																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	logística, Infraestrutura e Hotelaria																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Tecnologia da Informação																										
Tempo de atuação no hospital <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center; vertical-align: middle;">1.2</td> <td style="width: 5%; text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Até 2 anos</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>3 a 5 anos</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>6 a 10 anos</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"> <input style="width: 100%;" type="checkbox"/> </td> <td>Mais de 10 anos</td> </tr> </table>		1.2	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Até 2 anos		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	3 a 5 anos		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	6 a 10 anos		<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Mais de 10 anos															
1.2	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Até 2 anos																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	3 a 5 anos																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	6 a 10 anos																										
	<input style="width: 100%;" type="checkbox"/>	Mais de 10 anos																										
Instruções para as seções 2 a 8 Considere a situação atual da unidade organizacional e assinale, para cada assertiva, o nível que melhor representa o estágio de maturidade da prática. 1 - Inexistente: a prática não existe ou não foi identificada na unidade. 2 - Inicial / informal: a prática ocorre de forma pontual ou informal, sem padronização, documentação ou responsável claramente definido. 3 - Formalizada: a prática está formalizada, com procedimentos, responsáveis ou registros definidos. 4 - Implementada e monitorada: a prática é aplicada regularmente e possui acompanhamento, registros ou evidências de execução. 5 - Consolidada e orientada à decisão: a prática está integrada à rotina institucional e subsidia a tomada de decisão, o monitoramento dos resultados e o aprimoramento da gestão.																												
Seção 2 - Ambiente de Governança e Estrutura																												

Questão	Pergunta	Artigos de Amparo (IN Conjunta nº 1/2016)	Resposta
2.1	A unidade possui responsável formalmente definido para a gestão de riscos na unidade ou para os riscos sob sua responsabilidade.	Art. 20, caput e §1º; art. 16, parágrafo único	
2.2	A unidade dispõe de orientação institucional, metodologia ou diretrizes para gestão de riscos e controles internos.	Art. 17, II, d, e e f; art. 23, §2º, III, V e VII	
2.3	A unidade participa ou já participou de atividades formais de mapeamento ou avaliação de riscos.	Art. 13; art. 14, I e IV; art. 16, III e parágrafo único	
2.4	A unidade possui objetivos claramente definidos e comunicados, os quais orientam a identificação e a gestão de riscos.	Art. 9º; art. 16, II	
2.5	A unidade considera a gestão de riscos no planejamento, na priorização de ações e na tomada de decisão.	Art. 14, IV e V; art. 17, II, a	
Seção 3 - Identificação de Riscos			
Questão	Pergunta	Artigos de Amparo (IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016)	Resposta
3.1	A unidade identificou formalmente seus principais riscos.	Art. 13; art. 16, III; art. 18	
3.2	A unidade possui documento, registro, planilha, matriz ou sistema contendo os riscos identificados.	Art. 16, III; art. 17, II, e	
3.3	A unidade descreve seus riscos de forma clara, contemplando o evento de risco e, quando aplicável, suas causas e consequências.	Art. 16, III e IV; art. 2º, XIII	
3.4	A unidade considera diferentes tipologias de risco no processo de mapeamento, como riscos operacionais, legais, reputacionais e financeiros/orçamentários, quando aplicáveis.	Art. 18, a, b, c e d	
Seção 4 - Análise e Avaliação de Riscos			
Questão	Pergunta	Artigos de Amparo (IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016)	Resposta
4.1	A unidade avalia seus riscos considerando o impacto que podem causar.	Art. 16, IV; art. 2º, XI e XIII	
4.2	A unidade avalia a probabilidade de ocorrência dos riscos.	Art. 16, IV; art. 2º, XI e XIII	
4.3	A unidade considera a situação do risco antes e depois dos controles existentes distinguindo risco inerente e residual, quando realiza a avaliação.	Art. 16, IV; art. 2º, XIV e XV	

4.4	A unidade utiliza matriz de riscos ou outro instrumento/metodologia para apoiar a avaliação dos riscos.	Art. 16, IV; art. 17, II, e	
Seção 5 - Controles Internos			
Questão	Pergunta	Artigos de Amparo (IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016)	Resposta
5.1	A unidade possui controles definidos para reduzir ou mitigar seus principais riscos.	Art. 3º, caput e §2º; art. 11, III; art. 16, VI	
5.2	A unidade formaliza seus controles em normas, rotinas, procedimentos, protocolos ou instrumentos equivalentes.	Art. 8º, XI; art. 11, III; art. 16, VI	
5.3	A unidade executa seus controles de forma padronizada e incorporados à sua rotina.	Art. 4º; art. 5º; art. 11, III	
5.4	A unidade registra ou mantém evidências da execução dos controles internos.	Art. 10, III; art. 11, IV e V	
5.5	A unidade mantém controles proporcionais ao nível de risco e os revisa quando necessário.	Art. 14, III; art. 3º, §5º; art. 11, V	
Seção 6 - Tratamento de Riscos			
Questão	Pergunta	Artigos de Amparo (IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016)	Resposta
6.1	A unidade possui plano de tratamento, plano de ação ou medida definida para os principais riscos avaliados.	Art. 16, V e VI; art. 15, III	
6.2	A unidade define formalmente os responsáveis pelos planos de tratamento dos riscos.	Art. 20, caput e §1º	
6.3	A unidade estabelece prazos ou periodicidade de acompanhamento para os planos de tratamento dos riscos.	Art. 17, II, b; art. 16, VIII	
6.4	A unidade acompanha a execução dos planos de tratamento e verifica se as respostas ao risco estão funcionando.	Art. 16, VIII; art. 20, §2º, II	
Seção 7 - Comunicação e Informação			
Questão	Pergunta	Artigos de Amparo (IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016)	Resposta
7.1	A unidade compartilha informações sobre riscos e controles internos de forma clara e tempestiva entre a chefia, a equipe e as instâncias responsáveis.	Art. 11, IV; art. 16, VII	
7.2	A unidade comunica riscos relevantes, deficiências de controle ou necessidades de ação às instâncias superiores, quando necessário.	Art. 12, parágrafo único; art. 15, I; art. 20, §2º, III	

7.3	A unidade recebe retorno, orientação ou feedback institucional sobre os riscos comunicados e sobre os controles adotados.	Art. 15, I; art. 16, VII; art. 23, §2º, V e VII	
Seção 8 - Monitoramento e Revisão			
Questão	Pergunta	Artigos de Amparo (IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016)	Resposta
8.1	A unidade revisa periodicamente seus riscos, considerando mudanças internas ou externas relevantes.	Art. 13; art. 16, VIII; art. 17, II, b	
8.2	A unidade revisa periodicamente seus controles internos para verificar se continuam eficazes.	Art. 3º; art. 11, V; art. 12	
8.3	A unidade implementa ações corretivas quando identifica falhas em controles ou mudanças no nível de risco.	Art. 8º, XIV e XV; art. 11, V; art. 16, VIII	
8.4	A unidade utiliza monitoramento contínuo, revisões específicas ou mecanismos equivalentes para acompanhar a efetividade da gestão de riscos e dos controles internos.	Art. 11, V, a e b; art. 16, VIII	
Seção 9 - Dificuldades na Implementação			
Questão	Pergunta		
9.1	Quais são as principais dificuldades enfrentadas pela unidade na implementação da gestão de riscos e controles internos? (Pode selecionar mais de uma opção)		
	☐	Falta de capacitação	
	☐	Falta de metodologia clara	
	☐	Falta de tempo	
	☐	Falta de sistemas ou ferramentas	
	☐	Falta de pessoal	
	☐	Falta de definição de responsabilidades	
	☐	Falta de integração entre setores	
	☐	Resistência à mudança	
	☐	O setor não iniciou o processo	
	☐	Não há dificuldades relevantes	

APÊNDICE II - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Você está sendo convidado para participar da pesquisa **“Modelo de mensuração da maturidade em gestão de riscos e controles internos em organizações públicas: estudo em unidades organizacionais de um hospital universitário federal”**, desenvolvida por Hécio de Brito Lima, servidor do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD/HU Brasil) e discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), sob orientação do(a) Prof. Dr. Alexandre de Souza Corrêa. A presente pesquisa integra a dissertação de mestrado do pesquisador e tem como objetivo elaborar um modelo de mensuração da maturidade da gestão de riscos e dos controles internos aplicáveis aos órgãos da administração pública federal, utilizando como campo empírico unidades organizacionais de um hospital universitário federal. Para isso, o estudo fundamenta-se em referenciais como o COSO-ERM, a ISO 31000 e a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, além de normativos relacionados à governança, à gestão de riscos e aos controles internos na administração pública federal. Gostaria de contar com sua participação, considerando que a pesquisa possui relevância científica e social ao contribuir para o fortalecimento da governança pública, o aprimoramento da gestão de riscos e dos controles internos e a melhoria da eficiência e da tomada de decisão no setor público, especialmente no contexto das organizações hospitalares vinculadas ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Caso aceite participar desta pesquisa, será solicitado o preenchimento de um survey eletrônico, operacionalizado por meio de instrumento estruturado disponibilizado na plataforma Research Electronic Data Capture (REDCap), contendo assertivas relacionadas às práticas de gestão de riscos, controles internos e processos organizacionais da unidade em que o participante atua. A participação será direcionada exclusivamente às chefias formais das unidades organizacionais ou aos respectivos substitutos formais, considerando sua atuação direta nos processos e seu conhecimento sobre as atividades desenvolvidas na unidade. O tempo estimado para o preenchimento do instrumento é de aproximadamente 5 a 10 minutos, podendo ser respondido de forma remota, no momento mais conveniente ao participante.

Os riscos previstos de sua participação nessa pesquisa são mínimos, podendo incluir eventual desconforto ao responder perguntas relacionadas à sua percepção sobre processos organizacionais ou práticas institucionais. Como medidas para minimizar estes riscos, serão adotadas as seguintes providências: garantia de anonimato, sigilo das informações, possibilidade de não responder a perguntas que causem desconforto e liberdade para interromper a participação a qualquer momento, sem qualquer prejuízo.

Não há previsão de benefícios diretos individuais decorrentes da participação na pesquisa. Como benefício indireto, espera-se contribuir para o aprimoramento dos processos de gestão, o fortalecimento da governança institucional e a melhoria das práticas de gestão de riscos e controles internos na administração pública federal.

Sua participação é voluntária, e em decorrência você não receberá qualquer valor em dinheiro. Você não terá nenhum gasto por participar nesse estudo, pois qualquer gasto que você tenha por causa dessa pesquisa lhe será ressarcido. É assegurado ao participante o direito de não responder ao instrumento ou interromper seu preenchimento antes do envio das respostas, sem qualquer prejuízo às suas atividades profissionais, avaliação funcional ou vínculo institucional com o HU-UFGD/HU Brasil. O participante poderá obter esclarecimentos sobre sua participação na pesquisa diretamente com os pesquisadores ou mediante contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal da Grande Dourados (CEP/UFGD). Não serão coletados dados

peçoais identificáveis, sendo garantido o anonimato dos participantes. Os resultados da pesquisa serão apresentados de forma agrupada, por categorias amplas de análise relacionadas às áreas de atuação das unidades organizacionais (tais como: assistência, apoio à assistência, contratualização e regulação, qualidade, administração e finanças, gestão de pessoas, ensino e pesquisa, logística, infraestrutura e hotelaria, e tecnologia da informação), não sendo possível a identificação individual dos respondentes ou de unidades específicas. Essa forma de apresentação visa preservar a confidencialidade das informações e evitar qualquer identificação indireta no contexto institucional.

Os dados obtidos por meio do instrumento eletrônico serão utilizados exclusivamente para os objetivos desta pesquisa e armazenados em ambiente seguro, com acesso restrito ao pesquisador e ao orientador. Após o término da pesquisa, os dados serão mantidos pelo período de até 5 (cinco) anos e posteriormente eliminados por meio de exclusão digital segura.

Contato

Pesquisador Responsável: Hécio de Brito Lima

Endereço: Rua Antônio Luiz Viegas, nº 1520, Jardim dos Estados, Dourados-MS, Brasil.

E-mail: helciolima@ufgd.edu.br

Telefone/Celular: (67)99602-4649

*Dúvidas ou denúncia em relação a esta pesquisa, entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa do Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) pelo e-mail: cep@ufgd.edu.br, pelo telefone (67) 3410-2853, ou diretamente no endereço Rua João Rosa Goes, 1761, Vila Progresso - Unidade 1 (**sala 501**). CEP: 79.825-070 - Dourados – MS

Eu, _____, declaro estar ciente do anteriormente exposto e concordo voluntariamente em participar desta pesquisa, autorizando meu representado a participar da pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Dourados, ____ de _____ de ____.

Assinatura do Participante da Pesquisa: _____

Eu, Hécio de Brito Lima declaro que forneci, de forma apropriada, todas as informações referentes à pesquisa ao participante.

Assinatura do pesquisador responsável: _____

APÊNDICE III – RELAÇÃO GERAL DAS PRÁTICAS AVALIADAS

Dimensão	Prática avaliada	Média	Classificação
Ambiente de governança e estrutura	A unidade considera a gestão de riscos no planejamento, na priorização de ações e na tomada de decisão.	2,71	Formalizada
Ambiente de governança e estrutura	A unidade participa ou já participou de atividades formais de mapeamento ou avaliação de riscos.	2,60	Inicial / informal
Ambiente de governança e estrutura	A unidade dispõe de orientação institucional, metodologia ou diretrizes para gestão de riscos e controles internos.	2,47	Inicial / informal
Ambiente de governança e estrutura	A unidade possui objetivos claramente definidos e comunicados, os quais orientam a identificação e a gestão de riscos.	2,42	Inicial / informal
Ambiente de governança e estrutura	A unidade possui responsável formalmente definido para a gestão de riscos na unidade ou para os riscos sob sua responsabilidade.	2,20	Inicial / informal
Identificação de riscos	A unidade identificou formalmente seus principais riscos.	2,31	Inicial / informal
Identificação de riscos	A unidade possui documento, registro, planilha, matriz ou sistema contendo os riscos identificados.	2,04	Inicial / informal
Identificação de riscos	A unidade descreve seus riscos de forma clara, contemplando o evento de risco e, quando aplicável, suas causas e consequências.	2,02	Inicial / informal
Identificação de riscos	A unidade considera diferentes tipologias de risco no processo de mapeamento, como riscos operacionais, legais, reputacionais e financeiros/orçamentários, quando aplicáveis.	1,84	Inicial / informal
Análise e avaliação de riscos	A unidade avalia seus riscos considerando o impacto que podem causar.	2,42	Inicial / informal
Análise e avaliação de riscos	A unidade avalia a probabilidade de ocorrência dos riscos.	2,25	Inicial / informal
Análise e avaliação de riscos	A unidade considera a situação do risco antes e depois dos controles existentes distinguindo risco inerente e residual, quando realiza a avaliação.	1,84	Inicial / informal
Análise e avaliação de riscos	A unidade utiliza matriz de riscos ou outro instrumento/metodologia para apoiar a avaliação dos riscos.	1,78	Inexistente
Controles internos	A unidade formaliza seus controles em normas, rotinas, procedimentos, protocolos ou instrumentos equivalentes.	2,65	Formalizada
Controles internos	A unidade executa seus controles de forma padronizada e incorporados à sua rotina.	2,65	Formalizada

Controles internos	A unidade registra ou mantém evidências da execução dos controles internos.	2,49	Inicial / informal
Controles internos	A unidade possui controles definidos para reduzir ou mitigar seus principais riscos.	2,36	Inicial / informal
Controles internos	A unidade mantém controles proporcionais ao nível de risco e os revisa quando necessário.	2,20	Inicial / informal
Tratamento de riscos	A unidade possui plano de tratamento, plano de ação ou medida definida para os principais riscos avaliados.	1,95	Inicial / informal
Tratamento de riscos	A unidade define formalmente os responsáveis pelos planos de tratamento dos riscos.	1,89	Inicial / informal
Tratamento de riscos	A unidade acompanha a execução dos planos de tratamento e verifica se as respostas ao risco estão funcionando.	1,89	Inicial / informal
Tratamento de riscos	A unidade estabelece prazos ou periodicidade de acompanhamento para os planos de tratamento dos riscos.	1,85	Inicial / informal
Comunicação e informação	A unidade comunica riscos relevantes, deficiências de controle ou necessidades de ação às instâncias superiores, quando necessário.	2,27	Inicial / informal
Comunicação e informação	A unidade compartilha informações sobre riscos e controles internos de forma clara e tempestiva entre a chefia, a equipe e as instâncias responsáveis.	2,22	Inicial / informal
Comunicação e informação	A unidade recebe retorno, orientação ou feedback institucional sobre os riscos comunicados e sobre os controles adotados.	1,95	Inicial / informal
Monitoramento e revisão	A unidade implementa ações corretivas quando identifica falhas em controles ou mudanças no nível de risco.	2,35	Inicial / informal
Monitoramento e revisão	A unidade revisa periodicamente seus controles internos para verificar se continuam eficazes.	2,02	Inicial / informal
Monitoramento e revisão	A unidade utiliza monitoramento contínuo, revisões específicas ou mecanismos equivalentes para acompanhar a efetividade da gestão de riscos e dos controles internos.	1,96	Inicial / informal
Monitoramento e revisão	A unidade revisa periodicamente seus riscos, considerando mudanças internas ou externas relevantes.	1,95	Inicial / informal

**APÊNDICE IV – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO MODELO DE
MENSURAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES
INTERNOS APLICÁVEL AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL**



Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal

Proposta orientada pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 e aplicável aos órgãos da administração pública federal

Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal

Proposta orientada pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 e aplicável aos órgãos da administração pública federal

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Hécio de Brito Lima ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Dr. Alexandre de Souza Corrêa, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Contexto de aplicação da proposta 04

Público-alvo da proposta 06

Situação problema 07

Objetivo da proposta 09

PTT - Proposta de Intervenção 10

Autoria da Proposta 21

Referências 22

Protocolo de Entrega da Proposta aos Praticantes 23

Atributos Qualificadores do PTT 25

Evidenciação de Implementação e Impacto da Proposta 27

CONTEXTO DE APLICAÇÃO DA PROPOSTA

A administração pública federal brasileira atua em um ambiente cada vez mais dinâmico e desafiador, marcado por demandas sociais complexas, restrições orçamentárias, riscos emergentes e exigências crescentes por transparência, integridade e resultados efetivos.

Nesse cenário, a gestão de riscos e os controles internos consolidam-se como instrumentos estratégicos para apoiar a tomada de decisão, promover a boa governança, assegurar a conformidade legal e proteger o valor público (COSO, 2013, 2017; ABNT, 2018).

Para orientar e padronizar essas práticas, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 estabeleceu referencial técnico para a gestão de riscos, os controles internos e a governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Passados dez anos de sua publicação, ainda persistem desafios relacionados à institucionalização, à integração entre processos, à capacitação das equipes, à cultura organizacional e à adoção de metodologias e ferramentas adequadas.

Essas diretrizes apresentam convergência com referenciais reconhecidos internacionalmente, como o Internal Control - Integrated Framework, do COSO, e a ABNT NBR ISO 31000:2018, que orientam, respectivamente, a estruturação dos controles internos e o processo de gestão de riscos (BRASIL, 2016; COSO, 2013; ABNT, 2018)

Diante desse contexto, torna-se necessária a disponibilidade de instrumentos que permitam avaliar o nível de maturidade dessas práticas, identificar fragilidades e orientar ações de melhoria contínua, contribuindo para fortalecer a capacidade institucional e a efetividade na entrega de valor à sociedade.

A presente proposta é aplicada aos órgãos e entidades da administração pública federal que buscam aprimorar seus processos de gestão de riscos e controles internos, em conformidade com o referencial da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e demais normativos correlatos.



CONTEXTO DE APLICAÇÃO DA PROPOSTA

A proposta posiciona-se no tempo social atual, em que a sociedade demanda instituições públicas mais íntegras, transparentes, responsáveis e orientadas a resultados, e no espaço institucional das políticas de governança, integridade e gestão de riscos do Poder Executivo Federal.

O modelo desenvolvido está alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, contribuindo especialmente para o ODS elencados a seguir:



ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura: fortalece a capacidade institucional para inovar, modernizar processos e adotar boas práticas de gestão.



ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes: promove instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.



ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação: estimula a cooperação entre órgãos e o compartilhamento de conhecimento para a melhoria da gestão pública.



Instituições maduras em gestão de riscos e controles internos constroem confiança, entregam resultados e transformam realidades.



PÚBLICO-ALVO DA PROPOSTA

Esta proposta destina-se aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional que buscam aprimorar suas práticas de gestão de riscos e controles internos, em atendimento à Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 e demais normativos aplicáveis.

O modelo proposto foi desenvolvido para apoiar a avaliação do nível de maturidade dessas práticas, identificar fragilidades, definir prioridades de melhoria e fortalecer a governança, a integridade e a geração de valor público.

A proposta oferece um instrumento prático, estruturado e de fácil aplicação. Espera-se que os destinatários utilizem os resultados para aprimorar processos, fortalecer controles, reduzir riscos, aumentar a transparência e melhorar a entrega de serviços públicos à sociedade.

Além das unidades gestoras, a proposta também beneficia órgãos de controle interno e externo, instâncias de governança pública, sociedade e cidadãos, como usuários e beneficiários dos serviços públicos e a academia e pesquisadores interessados no tema.



PÚBLICO DIRETO

- Gestores e dirigentes de órgãos e entidades públicas
- Servidores das áreas de gestão de riscos e controles internos
- Equipes de auditoria interna, compliance e governança
- Responsáveis por processos organizacionais



PÚBLICO INDIRETO

- Órgãos de controle interno e externo
- Instâncias de governança pública
- Sociedade e cidadãos, como beneficiários de serviços públicos mais eficientes e transparentes
- Academia e pesquisadores interessados no tema





PRÁTICAS INCIPIENTES

Processos informais, pouco documentados e sem padronização.



RESPONSABILIDADES POUCO DEFINIDAS

Papéis e atribuições não estruturados ou não formalizados.



BAIXA UTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Informações produzidas não são usadas para apoiar decisões.



MONITORAMENTO DEFICIENTE

Ausência de acompanhamento sistemático das ações e resultados.



INTEGRAÇÃO LIMITADA

Falta de integração entre processos e unidades organizacionais.

SITUAÇÃO PROBLEMA

Diagnóstico, análise e linha de intervenção

A gestão de riscos e os controles internos passaram a ocupar posição estratégica na Administração Pública Federal, especialmente após a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e do Decreto nº 9.203/2017, que estabeleceram diretrizes para fortalecer a governança, aprimorar os processos organizacionais e ampliar a capacidade institucional de alcançar resultados.

Apesar desse avanço normativo, a implementação dessas práticas ainda ocorre de forma heterogênea entre os órgãos e entidades públicas. Enquanto algumas organizações apresentam processos estruturados e integrados, outras ainda desenvolvem práticas predominantemente informais, pouco documentadas ou desvinculadas dos processos de tomada de decisão.



CONTROLES FRÁGEIS

Controles internos insuficientes para mitigar riscos relevantes.

Além disso, a institucionalização da gestão de riscos frequentemente enfrenta desafios relacionados à definição de responsabilidades, padronização de procedimentos, integração entre unidades organizacionais, monitoramento das ações implementadas e utilização das informações produzidas para apoiar decisões estratégicas e operacionais.

Essa realidade dificulta a consolidação de uma cultura organizacional orientada à gestão de riscos e limita a capacidade das organizações de identificar prioridades, aperfeiçoar seus controles internos e promover a melhoria contínua de seus processos.

Outro desafio observado refere-se à inexistência, em muitas organizações, de instrumentos padronizados capazes de avaliar objetivamente o estágio de desenvolvimento das práticas de gestão de riscos e controles internos.

Na ausência de critérios uniformes de mensuração, torna-se mais difícil diagnosticar fragilidades, comparar resultados, acompanhar a evolução institucional e direcionar esforços para os aspectos que demandam maior atenção.

Da mesma forma, avaliações baseadas exclusivamente na percepção dos respondentes podem reduzir a confiabilidade dos diagnósticos quando não são acompanhadas por evidências documentais que demonstrem a efetiva implementação das práticas avaliadas.

Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de instrumentos que permitam mensurar, de forma estruturada e objetiva, o nível de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos, produzindo informações confiáveis para apoiar a tomada de decisão, orientar a priorização de ações de melhoria e fortalecer a governança nas organizações públicas.

Essa necessidade constitui a linha de intervenção adotada nesta proposta, direcionada ao desenvolvimento de uma solução capaz de apoiar os órgãos da Administração Pública Federal na avaliação sistemática de suas práticas e na promoção da melhoria contínua.

A existência de normas e diretrizes não assegura, por si só, a efetiva institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos. Para que essas práticas contribuam para a melhoria da governança e da gestão pública, é necessário que as organizações disponham de instrumentos capazes de diagnosticar seu estágio de desenvolvimento, identificar fragilidades, produzir evidências confiáveis e orientar a definição de prioridades de melhoria. A mensuração da maturidade organizacional representa, nesse contexto, um importante mecanismo de apoio à gestão, permitindo transformar informações em conhecimento para subsidiar decisões, fortalecer os processos institucionais e acompanhar a evolução das práticas de governança, gestão de riscos e controles internos ao longo do tempo.

OBJETIVO DA PROPOSTA

Esta proposta disponibiliza um Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, destinado a avaliar, de forma padronizada e objetiva, o estágio de desenvolvimento das práticas de gestão de riscos e controles internos, com base nos requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

O modelo permite diagnosticar o nível de maturidade organizacional, identificar fragilidades prioritárias, orientar a definição de ações de melhoria e acompanhar a evolução das práticas institucionais, fortalecendo a governança, a gestão de riscos e os controles internos.

Sua utilização favorece a padronização dos processos de diagnóstico, a tomada de decisão baseada em evidências e o aprimoramento contínuo da capacidade institucional dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

**Mensurar para conhecer.
Conhecer para melhorar.**



MODELO DE MENSURAÇÃO DA MATURIDADE

EM GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS

Aplicável aos Órgãos e Entidades da
Administração Pública Federal



AVALIAÇÃO

Diagnóstico estruturado
das práticas institucionais.



MENSURAÇÃO

Cálculo das dimensões e do
Índice Global de Maturidade.



CLASSIFICAÇÃO

Identificação do nível de
maturidade organizacional.



ORIENTAÇÃO

Recomendações de ações e
ferramentas adequadas.



EVOLUÇÃO

Acompanhamento contínuo
da melhoria institucional.



COMO UTILIZAR ESTE MODELO



1. APLIQUE

Responda ao questionário
com base na realidade da
sua organização.



2. CALCULE

Obtenha as médias das
dimensões e o Índice
Global de Maturidade.



3. ANALISE

Identifique o nível de
maturidade e as principais
fragilidades.



4. AJA E ACOMPANHE

Implemente as ações
recomendadas e monitore
a evolução ao longo do tempo.



FORTALECENDO A GOVERNANÇA,
OS CONTROLES INTERNOS E A GESTÃO DE RISCOS
PARA GERAR VALOR PÚBLICO.

Decisões baseadas em evidências.
Gestão integrada. Resultados que
geram valor para a sociedade.

ESTRUTURA DO MODELO

O Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos foi estruturado em cinco etapas integradas, permitindo conduzir a organização desde a aplicação do questionário diagnóstico até a definição de ações de melhoria. A sequência metodológica garante padronização da avaliação, comparabilidade entre aplicações e apoio à tomada de decisão baseada em evidências.



COMPONENTES DO MODELO

Questionário diagnóstico
Avaliação estruturada das práticas institucionais.

Sete dimensões
Componentes essenciais da gestão de riscos e dos controles internos.

Índice Global de Maturidade (IGM)
Métrica que sintetiza o desempenho institucional.

Cinco níveis de maturidade
Classificação padronizada para identificar o estágio de desenvolvimento.

Ferramentas ISO 31010
Recomendações de ferramentas e ações compatíveis com o nível alcançado.

Reaplicação periódica
Permite acompanhar a evolução e o impacto das ações implementadas ao longo do tempo.

O modelo foi concebido para aplicação cíclica, permitindo monitorar a evolução da maturidade organizacional e subsidiar a implementação contínua de ações voltadas ao fortalecimento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos.

INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO

O ponto de partida do Modelo de Mensuração da Maturidade

O instrumento de diagnóstico é um questionário estruturado que tem como objetivo coletar informações sobre as práticas organizacionais relacionadas à gestão de riscos e aos controles internos, permitindo avaliar o estágio de maturidade da organização.



OBJETIVO

Mensurar o nível de maturidade das práticas de gestão de riscos e controles internos, fornecendo subsídios para o cálculo dos escores das dimensões, do Índice Global de Maturidade (IGM) e para a classificação do nível de maturidade organizacional.



PÚBLICO-ALVO

Chefias formais e respectivos substitutos legais das unidades organizacionais da instituição.



COMPOSIÇÃO DO INSTRUMENTO

- 7 dimensões
- 29 questões objetivas
- Escala de avaliação Likert de 1 a 5 pontos
- Evidências de suporte (ver página seguinte)



TEMPO ESTIMADO DE PREENCHIMENTO

Aproximadamente 20 a 25 minutos.



APLICAÇÃO

O questionário deve ser respondido de forma individual, com base no conhecimento e na prática da unidade organizacional avaliada.

DIMENSÕES DO MODELO

O instrumento está estruturado em sete dimensões que representam os componentes essenciais da gestão de riscos e dos controles internos.

DIMENSÃO	QUESTÕES
 1 GOVERNANÇA Abrange a liderança, a estrutura e o comprometimento da alta administração com a gestão de riscos e controles internos.	5
 2 IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS Refere-se ao processo de identificação dos eventos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais.	4
 3 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS RISCOS Relaciona-se à compreensão da probabilidade e do impacto dos riscos identificados.	4
 4 CONTROLES INTERNOS Envolve as políticas, procedimentos e atividades de controle implementadas para mitigar os riscos.	5
 5 TRATAMENTO DOS RISCOS Refere-se à seleção e implementação de ações para lidar com os riscos avaliados.	4
 6 COMUNICAÇÃO Abrange o compartilhamento de informações e a comunicação sobre riscos e controles internos.	3
 7 MONITORAMENTO Refere-se ao acompanhamento contínuo das práticas e à avaliação da eficácia da gestão de riscos e controles internos.	4

ESCALA DE AVALIAÇÃO (LIKERT)

Cada questão deve ser respondida considerando o estágio de implementação das práticas descritas, utilizando a seguinte escala de avaliação:

1	2	3	4	5
 INEXISTENTE A prática não existe na unidade.	 INICIAL / INFORMAL A prática existe de forma incipiente e não padronizada.	 FORMALIZADA A prática está documentada e padronizada.	 IMPLEMENTADA E MONITORADA A prática está implementada e é monitorada.	 CONSOLIDADA E ORIENTADA À DECISÃO A prática está integrada aos processos e orienta a tomada de decisão.



IMPORTANTE: As respostas devem refletir a realidade da unidade no momento da aplicação do questionário. A honestidade e a fidedignidade das informações são fundamentais para a qualidade da avaliação e para a definição de ações de melhoria adequadas.

MATRIZ DE EVIDÊNCIAS

Validação das respostas e fortalecimento da confiabilidade do modelo

A Matriz de Evidências tem como objetivo garantir a consistência e a objetividade das respostas do instrumento diagnóstico, por meio da apresentação de documentos, registros ou outras evidências que comprovem a prática informada pela unidade organizacional.



POR QUE APRESENTAR EVIDÊNCIAS?

- ✓ Aumenta a confiabilidade das informações.
- ✓ Reduz a subjetividade nas respostas.
- ✓ Fortalece a transparência e a accountability.
- ✓ Facilita auditorias internas e externas.
- ✓ Apoia a melhoria contínua das práticas.

COMO FUNCIONA



ESTRUTURA DA MATRIZ DE EVIDÊNCIAS

Coluna	Descrição	O que registrar	Exemplos
1 Dimensão	Dimensão do modelo à qual a assertiva pertence.	Nome da dimensão.	Governança, Identificação dos Riscos, Análise e Avaliação dos Riscos, etc.
2 N° da Assertiva	Número da assertiva no instrumento diagnóstico.	Número correspondente (1 a 29).	Ex.: 05
3 Assertiva	Texto da assertiva respondida.	Descrição completa da assertiva.	"A unidade possui política formal de gestão de riscos aprovada."
4 Resposta	Resposta atribuída à assertiva.	Escala Likert de 1 a 5.	1 – Inexistente 2 – Inicial / informal 3 – Formalizada 4 – Implementada e monitorada 5 – Consolidada e orientada à decisão
5 Evidência apresentada	Descrição da evidência que comprova a prática.	Documento, registro, relatório, sistema, ata, norma, etc.	Política aprovada, ata de reunião, relatório, procedimento, tela do sistema, etc.
6 Localização da evidência	Onde a evidência pode ser acessada.	Caminho, link, pasta, sistema, nº do documento, página, etc.	Pasta: \\servidor\GR\Políticas Documento: PR-GR-01 – Revisão 02 Página: 4–7
7 Observações	Informações adicionais relevantes.	Contexto, data, responsável, complementos, restrições, etc.	Aprovada em 12/03/2024 pelo CGR. Próxima revisão prevista para 03/2026.



IMPORTANTE

A ausência de evidências não invalida a resposta, mas pode comprometer a confiabilidade da avaliação. Recomenda-se que todas as respostas sejam fundamentadas em evidências sempre que possível.

EXEMPLO DE PREENCHIMENTO

1	2	3	4	5	6	7
Dimensão	N° da Assertiva	Assertiva	Resposta (1 a 5)	Evidência apresentada	Localização da evidência	Observações
Governança	05	A unidade possui política formal de gestão de riscos aprovada.	4	Política de Gestão de Riscos aprovada pelo Comitê de Governança.	Pasta: \\servidor\GR\Políticas Documento: POL-GR-01 Revisão 02 Página: 4–7	Aprovada em 12/03/2024. Revisão anual.



DICAS PARA BOAS EVIDÊNCIAS

- ✓ Sejam atuais, válidas e completas.
- ✓ Sejam relevantes e coerentes com a assertiva respondida.
- ✓ Estejam acessíveis e organizadas.
- ✓ Indiquem claramente data, autoria e aprovação, quando aplicável.
- ✓ Mantenham rastreabilidade e controle.



A Matriz de Evidências é um elemento essencial para assegurar a integridade do Modelo de Mensuração da Maturidade e para promover uma avaliação baseada em fatos e evidências.



MENSURAÇÃO DAS DIMENSÕES

Cálculo do escore de cada dimensão do modelo

O escore de cada dimensão é obtido pela média aritmética simples das respostas às questões que a compõem. Todas as questões possuem o mesmo peso dentro de sua respectiva dimensão.



OBJETIVO

Obter um escore representativo do nível de maturidade da unidade organizacional em cada uma das sete dimensões do modelo.

FÓRMULA DE CÁLCULO

O escore de cada dimensão (D_j) é calculado pela média aritmética simples das respostas atribuídas às questões que pertencem àquela dimensão, conforme a Equação 1.

Equação 1

$$D_j = \frac{\sum_{i=1}^{n_j} x_i}{n_j}$$

Em que:

- D_j = escore da dimensão j ;
- x_i = resposta atribuída à questão i da dimensão;
- n_j = número de questões que compõem a dimensão j .



A escala de resposta das questões varia de 1 a 5, conforme o instrumento de diagnóstico.

AS SETE DIMENSÕES DO MODELO

Cada dimensão possui um conjunto de questões (n_j) e gera um escore médio (D_j) que será utilizado no cálculo do Índice Global de Maturidade (IGM).

DIMENSÃO	SIGLA	DESCRIÇÃO	Nº DE QUESTÕES (n_j)	ESCORE DA DIMENSÃO
 Governança e Responsabilidades	D_{GOV}	Estruturas, papéis e responsabilidades que direcionam a gestão de riscos e controles internos.	5	D_{GOV}
 Identificação dos Riscos	D_{ID}	Processo de identificação sistemática dos riscos que podem impactar os objetivos.	4	D_{ID}
 Análise e Avaliação dos Riscos	D_{AA}	Análise da probabilidade e do impacto dos riscos e priorização conforme sua relevância.	4	D_{AA}
 Controles Internos	D_{CI}	Políticas e procedimentos que visam prevenir, detectar e corrigir eventos indesejados.	5	D_{CI}
 Tratamento dos Riscos	D_{TR}	Seleção e implementação de ações para modificar os riscos, considerando níveis aceitáveis.	4	D_{TR}
 Comunicação e Consulta	D_{COM}	Troca de informações e envolvimento das partes interessadas de forma clara e oportuna.	3	D_{COM}
 Monitoramento e Revisão	D_{MON}	Acompanhamento contínuo e revisão das práticas, visando a melhoria contínua.	4	D_{MON}



IMPORTANTE

Os escores das dimensões variam de 1 a 5 e serão utilizados, com o mesmo peso, no cálculo do Índice Global de Maturidade (IGM), conforme apresentado na próxima página.

ÍNDICE GLOBAL DE MATURIDADE (IGM)

Visão integrada da maturidade da unidade organizacional

O Índice Global de Maturidade (IGM) sintetiza o desempenho da unidade organizacional em todas as dimensões do modelo, permitindo uma visão integrada do estágio de maturidade e servindo de referência para a classificação do nível de maturidade e para a definição de prioridades de melhoria.



FINALIDADE DO IGM

- ✓ Sintetizar o desempenho das 7 dimensões.
- ✓ Permitir comparações ao longo do tempo.
- ✓ Subsidiar a classificação do nível de maturidade.
- ✓ Orientar decisões e ações de melhoria.

FÓRMULA DE CÁLCULO

O Índice Global de Maturidade (IGM) é obtido pela média aritmética simples dos escores das sete dimensões.

$$IGM = \frac{D_{GOV} + D_{ID} + D_{AA} + D_{CI} + D_{TR} + D_{COM} + D_{MON}}{7}$$

Em que:

D_{GOV} = escore da dimensão Governança e Responsabilidades;

D_{ID} = escore da dimensão Identificação dos Riscos;

D_{AA} = escore da dimensão Análise e Avaliação dos Riscos;

D_{CI} = escore da dimensão Controles Internos;

D_{TR} = escore da dimensão Tratamento dos Riscos;

D_{COM} = escore da dimensão Comunicação e Consulta;

D_{MON} = escore da dimensão Monitoramento e Revisão;

IGM = Índice Global de Maturidade.

AS SETE DIMENSÕES DO MODELO

Cada dimensão possui um escore médio (de 1 a 5), que compõe o cálculo do IGM.

SIGLA	DIMENSÃO	DESCRIÇÃO	VARIÁVEL UTILIZADA NO IGM
 D_{GOV}	Governança e Responsabilidades	Estruturas, papéis e responsabilidades que direcionam a gestão de riscos e controles internos.	D_{GOV}
 D_{ID}	Identificação dos Riscos	Processo de identificação sistemática dos riscos que podem impactar os objetivos.	D_{ID}
 D_{AA}	Análise e Avaliação dos Riscos	Análise da probabilidade e do impacto dos riscos e priorização conforme sua relevância.	D_{AA}
 D_{CI}	Controles Internos	Políticas e procedimentos que visam prevenir, detectar e corrigir eventos indesejados.	D_{CI}
 D_{TR}	Tratamento dos Riscos	Seleção e implementação de ações para modificar os riscos, considerando níveis aceitáveis.	D_{TR}
 D_{COM}	Comunicação e Consulta	Troca de informações e envolvimento das partes interessadas de forma clara e oportuna.	D_{COM}
 D_{MON}	Monitoramento e Revisão	Acompanhamento contínuo e revisão das práticas, visando a melhoria contínua.	D_{MON}



IMPORTANTE

- O IGM e os escores das dimensões variam de 1 a 5.
- Todas as questões possuem o mesmo peso dentro de sua respectiva dimensão.
- Todas as dimensões possuem o mesmo peso no cálculo do IGM.



MEMÓRIA DE CÁLCULO

O detalhamento da memória de cálculo de cada dimensão e do IGM encontra-se no **Apêndice B – Memória de Cálculo do Índice Global de Maturidade**.

CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE

Interpretação dos níveis de maturidade

Após o cálculo do Índice Global de Maturidade (IGM), o resultado é classificado em cinco níveis de maturidade, conforme as faixas do IGM apresentadas a seguir. Essa classificação auxilia na compreensão do estágio atual da unidade organizacional e na definição de prioridades de melhoria.



FINALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO

Permitir compreender o estágio atual da unidade organizacional, orientar decisões e estabelecer ações de melhoria compatíveis com o nível de maturidade atingido.

CLASSIFICAÇÃO DO ÍNDICE GLOBAL DE MATURIDADE (IGM)			
NÍVEL DE MATURIDADE	FAIXA DO IGM	CARACTERIZAÇÃO DO NÍVEL	CARACTERÍSTICAS ESPERADAS
1 INEXISTENTE	1,00 a < 1,80	Processos inexistentes ou não reconhecidos	• Práticas inexistentes ou totalmente informais. • Ausência de políticas, procedimentos ou responsáveis. • Riscos e controles não são identificados ou considerados. • Decisões reativas e sem base estruturada.
2 INICIAL / INFORMAL	1,80 a < 2,60	Práticas iniciais e ad hoc	• Práticas existem de forma isolada e não padronizada. • Reconhecimento inicial dos riscos e da importância dos controles. • Dependência de esforços individuais. • Pouca documentação e registro das atividades.
3 FORMALIZADA	2,60 a < 3,40	Processos definidos e documentados	• Políticas e procedimentos estabelecidos. • Identificação e análise de riscos realizadas de forma estruturada. • Controles definidos, porém com aplicação ainda inconsistente. • Registros e responsabilidades formalmente designados.
4 IMPLEMENTADA E MONITORADA	3,40 a < 4,20	Processos implementados e acompanhados	• Práticas aplicadas de forma consistente. • Monitoramento sistemático dos riscos e controles. • Indicadores e relatórios utilizados na gestão. • Ações corretivas e preventivas estruturadas.
5 CONSOLIDADA E ORIENTADA À DECISÃO	4,20 a 5,00	Processos otimizados e orientados à melhoria contínua	• Integração plena da gestão de riscos e controles à estratégia. • Uso de informações para antecipar cenários e apoiar decisões. • Cultura organizacional madura e orientada a riscos. • Foco contínuo em inovação e melhoria.



COMO INTERPRETAR

- ✓ Quanto maior o valor do IGM, maior o nível de maturidade da unidade organizacional.
- ✓ O IGM representa a média dos escores das sete dimensões e indica o estágio geral da organização.
- ✓ Cada dimensão pode apresentar nível diferente do IGM, permitindo identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria.



OBSERVAÇÕES

- As faixas do IGM são inclusivas nos limites inferior e superior.
- A classificação deve ser utilizada como referência para definição de prioridades e ações de aprimoramento, considerando o contexto da unidade organizacional.



DO DIAGNÓSTICO À AÇÃO

Ao identificar o nível de maturidade da unidade organizacional, consulte a página de Ferramentas de Avaliação de Riscos (ISO 31010) para conhecer as práticas recomendadas e ferramentas mais adequadas para o seu nível.



CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE

Visualização do resultado global e por dimensões

Nesta página são apresentados o Índice Global de Maturidade (IGM) da unidade organizacional e o perfil de maturidade das sete dimensões do modelo, permitindo uma visão integrada do desempenho.

VISÃO INTEGRADA



O velocímetro apresenta o estágio global de maturidade da unidade organizacional. O gráfico radar permite identificar diferenças entre as dimensões, evidenciando pontos fortes e prioridades de melhoria.

ÍNDICE GLOBAL DE MATURIDADE (IGM)

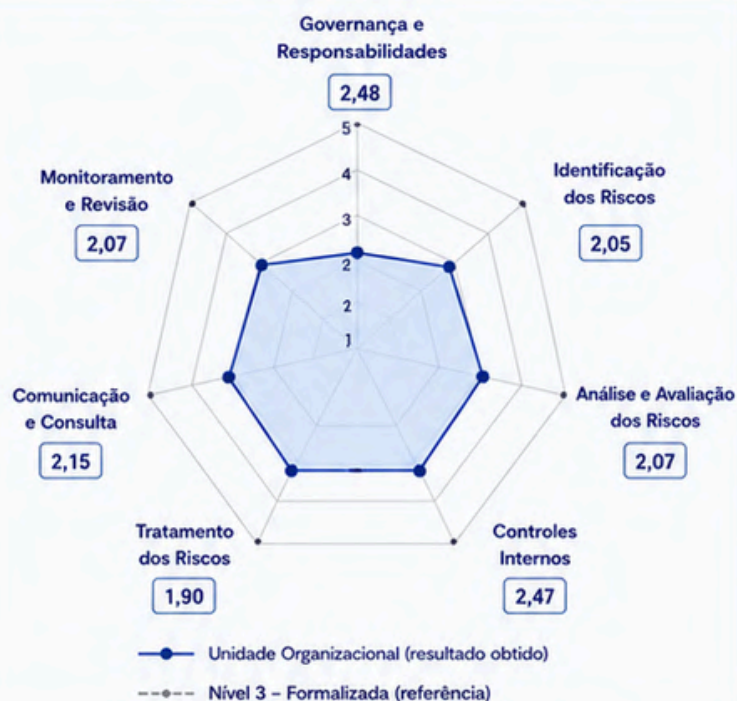


NÍVEL 2 – INICIAL / INFORMAL

A unidade apresenta práticas iniciais e ad hoc, com reconhecimento inicial dos riscos e controles.

1	2	3	4	5
INEXISTENTE 1,00 a < 1,80	INICIAL / INFORMAL 1,80 a < 2,60	FORMALIZADA 2,60 a < 3,40	IMPLEMENTADA E MONITORADA 3,40 a < 4,20	CONSOLIDADA E ORIENTADA À DECISÃO 4,20 a 5,00

PERFIL DE MATURIDADE POR DIMENSÃO



i Escala das dimensões: 1 (inexistente) a 5 (consolidada e orientada à decisão).

COMO LER OS RESULTADOS



Velocímetro do IGM

Indica o estágio global de maturidade da unidade organizacional, de acordo com as faixas do IGM apresentadas na página anterior.



Radar das Dimensões

Mostra o desempenho relativo da unidade em cada uma das sete dimensões do modelo, permitindo identificar desequilíbrios e prioridades.



Leitura Integrada

Quanto mais próximo da borda externa (5), maior o nível de maturidade da dimensão. A linha tracejada indica o patamar do Nível 3 (formalizada) como referência.



PONTOS FORTES

- ✓ Governança e Responsabilidades (2,48)
- ✓ Controles Internos (2,47)
- ✓ Comunicação e Consulta (2,15)

Dimensões com desempenho relativamente superior e que devem ser mantidas e fortalecidas.



PRIORIDADES DE MELHORIA

- Tratamento dos Riscos (1,90)
- Identificação dos Riscos (2,05)
- Análise e Avaliação dos Riscos (2,07)

Dimensões com desempenho inferior e que requerem atenção prioritária para evolução da maturidade.



ORIENTAÇÃO PARA A AÇÃO

Utilize os resultados para definir prioridades de melhoria e consultar a página de Ferramentas de Avaliação de Riscos (ISO 31010) para selecionar as ferramentas mais adequadas ao nível de maturidade da unidade.

FERRAMENTAS POR NÍVEL

Ferramentas recomendadas (ISO 31010) conforme o nível de maturidade da unidade organizacional

As ferramentas listadas a seguir foram selecionadas da ISO 31010:2019 e estão alinhadas ao estágio de maturidade alcançado pela unidade. Escolha e aplique as ferramentas mais adequadas à sua realidade para fortalecer a gestão de riscos e os controles internos.



PROPÓSITO

Apoiar a evolução da maturidade por meio do uso progressivo de ferramentas de avaliação e tratamento de riscos, compatíveis com a capacidade e a cultura da unidade.

NÍVEL DE MATURIDADE	CARACTERIZAÇÃO DO NÍVEL	FERRAMENTAS RECOMENDADAS (ISO 31010)
1 INEXISTENTE 1,00 a < 1,80	Processos inexistentes ou não reconhecidos Práticas reativas, sem estrutura formal para gestão de riscos e controles internos.	 Brainstorming Gera uma lista ampla de riscos com base no conhecimento coletivo.
2 INICIAL / INFORMAL 1,80 a < 2,60	Práticas iniciais e ad hoc Reconhecimento de riscos principais e início da estruturação dos controles, ainda de forma não padronizada.	 Checklists Verifica a existência de práticas e requisitos básicos de forma simples e objetiva.
		 Análise de Cenários (What-if) Explora situações hipotéticas para identificar riscos e suas possíveis consequências.
		 Entrevistas Estruturadas Obtém informações relevantes com partes interessadas sobre riscos e controles.
		 Mapeamento de Processos Compreende atividades e fluxos para identificar pontos críticos e riscos associados.
		 FMEA (Análise de Modos e Efeitos de Falha) – Simples Avalia falhas potenciais, causas e efeitos em processos-chave de forma básica.
3 FORMALIZADA 2,60 a < 3,40	Processos definidos e documentados Metodologias estabelecidas, identificação e análise de riscos realizadas de forma estruturada.	 Matriz de Probabilidade x Impacto Prioriza riscos com base na combinação entre probabilidade de ocorrência e impacto.
		 FMEA (Análise de Modos e Efeitos de Falha) – Completa Aprofunda a análise de falhas, incluindo ações de mitigação e responsáveis.
		 Análise de Causa Raiz Investiga causas fundamentais para prevenir recorrência de eventos.
4 IMPLEMENTADA E MONITORADA 3,40 a < 4,20	Processos implementados e acompanhados Gestão de riscos integrada às rotinas, com monitoramento sistemático e indicadores.	 Análise Bow-Tie (Gravata Borboleta) Mostra causas, eventos e consequências, além de barreiras de prevenção e mitigação.
		 HAZOP (Estudo de Perigos e Operabilidade) Identifica desvios em processos e avalia suas causas e consequências.
		 Análise de Barreiras Avalia a eficácia das barreiras existentes e identifica lacunas de proteção.
5 CONSOLIDADA E ORIENTADA À DECISÃO 4,20 a 5,00	Processos otimizados e orientados à melhoria contínua Gestão de riscos madura, baseada em dados, cenários e suporte à decisão estratégica.	 Análise de Cenários Avalia diferentes cenários futuros e seus impactos sobre objetivos estratégicos.
		 Simulação de Monte Carlo Quantifica incertezas e apoia decisões com base em análise probabilística.
		 AHP (Processo Analítico Hierárquico) Apoia decisões complexas com múltiplos critérios de forma estruturada.



COMO UTILIZAR

- ✓ Identifique o nível de maturidade da unidade (páginas 17 e 18).
- ✓ Escolha as ferramentas recomendadas para o seu nível.
- ✓ Planeje e aplique as ferramentas de forma gradual e integrada.
- ✓ Registre os resultados e acompanhe a evolução contínua.



IMPORTANTE

As ferramentas devem ser adaptadas à realidade da unidade e utilizadas de forma complementar. A evolução da maturidade depende do comprometimento da liderança, da capacitação da equipe e do monitoramento contínuo.

APLICAÇÃO DO MODELO DE MATURIDADE

Etapas para utilização do Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos

A aplicação do modelo segue um ciclo contínuo que apoia a unidade organizacional na avaliação do estágio atual, identificação de prioridades e implementação de melhorias para evolução da maturidade em gestão de riscos e controles internos.



OBJETIVO DO MODELO

Fornecer um diagnóstico claro do estágio de maturidade da unidade organizacional e orientar a escolha de ferramentas e ações que promovam a melhoria contínua da gestão de riscos e dos controles internos.



O ciclo de avaliação e melhoria deve ser contínuo, permitindo à unidade evoluir de forma progressiva e sustentável em seus processos de gestão de riscos e controles internos.

BENEFÍCIOS DO CICLO

- ✓ Visão clara do estágio de maturidade.
- ✓ Priorização de ações e recursos.
- ✓ Adoção de práticas e ferramentas adequadas ao nível da unidade.
- ✓ Fortalecimento da governança, controles internos e gestão de riscos.
- ✓ Evolução contínua e mensurável da maturidade organizacional.



AVALIAÇÃO, AÇÃO E EVOLUÇÃO: ESSE É O CAMINHO DA MATURIDADE

O modelo foi concebido para apoiar ciclos contínuos de avaliação, implementação de melhorias e reavaliação da maturidade, fortalecendo a gestão de riscos e os controles internos das unidades organizacionais e contribuindo para o alcance dos objetivos institucionais.



BASES E REFERENCIAIS QUE FUNDAMENTAM O MODELO

O Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos foi construído com base em referenciais reconhecidos internacional e nacionalmente, que asseguram consistência conceitual, rigor metodológico e aderência ao contexto da Administração Pública brasileira.



REFERENCIAIS UTILIZADOS

**COSO
2013**

COSO – Internal Control – Integrated Framework (2013)

Estabelece os cinco componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento. Fornece a base conceitual para a estruturação dos controles internos no modelo.



**COSO
2017**

COSO – Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance (2017)

Apresenta os princípios e componentes da gestão de riscos corporativos e sua integração ao planejamento estratégico e ao desempenho organizacional. Fundamenta as dimensões de gestão de riscos do modelo.



**ISO
31000**

ISO 31000:2018 – Gestão de Riscos – Diretrizes

Fornecer princípios, estrutura e processo para a gestão de riscos, orientando a identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação dos riscos de forma sistemática e integrada.



**ISO
31010**

ISO 31010:2019 – Técnicas para o Processo de Gestão de Riscos

Apresenta um conjunto de técnicas para apoiar cada etapa do processo de gestão de riscos. As ferramentas recomendadas no modelo por nível de maturidade estão alinhadas a este referencial.



Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016

Estabelece orientações para a implementação de gestão de riscos, controles internos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, sendo o principal normativo que orienta o modelo no contexto da Administração Pública.



Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017

Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, reforçando a adoção de práticas de governança, gestão de riscos e controles internos nas organizações públicas.



REFERENCIAIS QUE GARANTEM CONFIANÇA E EFETIVIDADE

A integração desses referenciais assegura que o modelo seja sólido, alinhado às melhores práticas internacionais e adequado às exigências normativas da Administração Pública brasileira, contribuindo para a melhoria contínua da gestão de riscos e dos controles internos.

Essas bases sustentam cada etapa do modelo e fortalecem sua aplicação prática.

AUTORIA DA PROPOSTA

HÉLCIO DE BRITO LIMA

Administrador, especialista em Controladoria e mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP).

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

helciolima@ufgd.edu.br

Dr. Alexandre de Souza Corrêa

Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Professor Adjunto. Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia /UFGD – Curso de Ciências Econômicas.

alexandrecorrea@ufgd.edu.br

Finalização do documento - 25 de julho de 2026



REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO e CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU no 01, de 10 de maio de 2016. Brasília, DF, 2016.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise risk management: integrating with strategy and performance.** 2017.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Internal control - integrated framework.** 2013.

HOPKINSON, Martin. **The project risk maturity model: measuring and improving risk management capability.** Farnham: Gower, 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO 31000:2009 – **Risk management - principles and guidelines.** Geneva: ISO, 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO 31000:2018 – **Risk management - guidelines.** Geneva: ISO, 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO 31010:2019 – **Risk management - risk assessment techniques.** Geneva: ISO, 2019.

PROTOCOLO DE ENTREGA DA PROPOSTA AOS PRATICANTES

À
superintendência
Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD)

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos aplicável aos órgãos e entidades da administração pública federal”, derivado da dissertação de mestrado “Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos em órgãos da Administração Pública: Estudo em um hospital universitário federal”, de autoria de “Hélcio de Brito Lima”.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada “Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD)”.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de Relatório Técnico Conclusivo e tem como propósito disponibilizar um modelo estruturado para diagnosticar, mensurar e classificar o nível de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos em órgãos da Administração Pública, mediante o cálculo do Índice Global de Maturidade e dos escores de suas dimensões. A proposta também busca subsidiar o planejamento de ações de aprimoramento institucional, orientando a seleção de ferramentas e práticas compatíveis com o nível de maturidade identificado.

Dourados-MS, 27 de julho de 2026

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço **profiap@ufgd.edu.br**.

Registro de recebimento

superintendência
Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD)

PROTOCOLO DE ENTREGA DA PROPOSTA AOS PRATICANTES



Helcio de Brito Lima <helciolima@ufgd.edu.br>

RE: Encaminhamento de Produto Técnico-Tecnológico (Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos)

1 mensagem 27 de julho de 2026 às 14:20

Superintendência (HU-UFOD) <superintendencia.huufgd@huufgd.gov.br>
Para: Helcio de Brito Lima <helciolima@ufgd.edu.br>

Boa tarde, prezados(as).

Acuso o recebimento, ao mesmo tempo que informo que a demanda encaminhada via e-mail foi inserida no Sistema Eletrônico de Informações - SEI/EBSERH para apreciação do Colegiado Executivo, por meio do PROCESSO: 23529.011760/2026-36, e enviada à área competente.

Caso solicite informações, por favor, mencione o número do processo citado acima.

Atenciosamente,

Superintendência
Hospital Universitário - UFGD/HU Brasil
Tel: (67) 3410-3007
Rua Ivo Alves da Rocha, 558, Altos do Indaia
CEP: 79823-501, Dourados-MS

De: Helcio de Brito Lima <helciolima@ufgd.edu.br>
Enviado: segunda-feira, 27 de julho de 2026 14:17
Para: Superintendência (HU-UFOD) <superintendencia.huufgd@huufgd.gov.br>
Assunto: Encaminhamento de Produto Técnico-Tecnológico (Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos)

À Superintendência do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados - HU-UFOD,

Prezados(as),

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos aplicável aos órgãos e entidades da administração pública federal", derivado da dissertação de mestrado "Modelo de Mensuração aa Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos em órgãos da Administração Pública: Estudo em um hospital universitário federal", de autoria de "Hélcio de Brito Lima".

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada "Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFOD)".

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de Relatório Técnico Conclusivo e tem como propósito disponibilizar um modelo estruturado para diagnosticar, mensurar e classificar o nível de maturidade da gestão de riscos e dos controles internos em órgãos da Administração Pública, mediante o cálculo do Índice Global de Maturidade e dos escores de suas dimensões. A proposta também busca subsidiar o planejamento de ações de aprimoramento institucional, orientando a seleção de ferramentas e práticas compatíveis com o nível de maturidade identificado.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap@ufgd.edu.br.

Atenciosamente,

Hélcio de Brito Lima
Mestrando em Administração Pública - PROFIAP
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD

ATRIBUTOS QUALIFICADORES DO PTT

IMPACTO

Impacto Realizado: **Alta(o)**

Impacto Potencial: **Alta(o)**

Pontuação do PTT: **91.67**

Classificação do PTT: **TA1**

Número do Processo: **512023002973-4**

Justificativa de Impacto: O produto apresenta alto impacto realizado por ter sido aplicado em uma organização pública federal, permitindo mensurar de forma estruturada a maturidade da gestão de riscos e dos controles internos, identificar fragilidades institucionais e subsidiar a definição de ações de melhoria. Sua aplicação gerou um diagnóstico objetivo, sintetizado pelo Índice Global de Maturidade e pelos resultados das dimensões avaliadas, proporcionando informações relevantes para o planejamento, a priorização de medidas e o fortalecimento da governança institucional.

O impacto potencial também é considerado alto, uma vez que o modelo pode ser replicado em diferentes órgãos e entidades da administração pública, sem necessidade de software específico ou de investimentos elevados. O produto possibilita aplicação por meio de ferramentas acessíveis, como REDCap, Microsoft Forms ou Excel, e associa os níveis de maturidade a recomendações práticas de aprimoramento. Dessa forma, apresenta potencial para ampliar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, apoiar a tomada de decisão e promover a melhoria contínua em diferentes contextos organizacionais.

APLICABILIDADE

Aplicabilidade Realizada: **Alta(o)**

Aplicabilidade Potencial: **Alta(o)**

Replicabilidade: **Alta(o)**

Justificativa de Aplicabilidade: A aplicabilidade realizada é considerada alta, pois o produto foi efetivamente utilizado no HU-UFGD para mensurar a maturidade da gestão de riscos e dos controles internos, possibilitando a obtenção de um diagnóstico institucional estruturado, a identificação de fragilidades e a classificação do nível de maturidade por dimensão e de forma global.

A aplicabilidade potencial também é alta, uma vez que o modelo pode ser utilizado por diferentes órgãos e entidades da administração pública, independentemente de sua área de atuação, porte ou estrutura organizacional. Sua implementação não exige software específico, podendo ser operacionalizada por meio de ferramentas amplamente disponíveis, como REDCap, Microsoft Forms, Google Forms ou Excel.

A replicabilidade é igualmente alta, pois o produto apresenta estrutura padronizada, critérios objetivos de mensuração, escala de classificação previamente definida e orientações de aplicação que permitem sua reprodução em outros contextos institucionais. Além disso, o modelo pode ser adaptado às particularidades de cada organização sem comprometer sua lógica de avaliação, favorecendo sua disseminação e utilização em diferentes unidades da administração pública.

ATRIBUTOS QUALIFICADORES DO PTT

INOVAÇÃO

Inovação: **Média(o)**

Justificativa de Inovação: A inovação do produto é classificada como média, pois o modelo não se limita à reprodução de instrumentos já existentes, mas promove a integração de referenciais reconhecidos de governança, gestão de riscos e controles internos em uma estrutura própria de mensuração. O produto articula sete dimensões de avaliação, uma escala de maturidade em cinco níveis, o cálculo do Índice Global de Maturidade e recomendações de aprimoramento associadas aos resultados obtidos. Seu caráter inovador decorre, principalmente, da sistematização desses elementos em um instrumento único, aplicável à administração pública federal, capaz de transformar as respostas do diagnóstico em informações gerenciais e orientações práticas. Embora utilize fundamentos e técnicas já consolidados, o produto apresenta uma nova configuração metodológica e operacional, adaptada às necessidades das organizações públicas.

COMPLEXIDADE

Complexidade: **Alta(o)**

Justificativa de Complexidade: A complexidade do produto é classificada como alta, uma vez que seu desenvolvimento exigiu a articulação de diferentes referenciais teóricos, normativos, metodológicos e estatísticos. O modelo reúne conceitos de governança, gestão de riscos, controles internos e maturidade organizacional, estruturados em sete dimensões e operacionalizados por meio de indicadores e escala de mensuração específica. Além do instrumento diagnóstico, o produto contempla o cálculo dos escores dimensionais e do Índice Global de Maturidade, a classificação dos resultados em cinco níveis, a identificação de evidências institucionais e a apresentação de recomendações de aprimoramento associadas ao estágio de maturidade identificado. Sua elaboração também envolveu revisão da literatura, adaptação ao contexto da administração pública federal, aplicação empírica e análise de confiabilidade e das relações entre as dimensões. Dessa forma, o produto resulta da combinação de múltiplos conhecimentos, procedimentos e componentes interdependentes, exigindo elevado grau de sistematização para sua construção, aplicação e interpretação.

EVIDENCIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO DA PROPOSTA

O presente campo registra a implementação e os impactos realizados e potenciais do Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos aplicável aos órgãos e entidades da administração pública federal. No momento da defesa, o impacto realizado decorre da aplicação empírica do modelo no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), que possibilitou a mensuração da maturidade institucional, a identificação de fragilidades e a produção de informações sistematizadas para subsidiar o processo decisório.

Impacto Real: aplicação e diagnóstico institucional

O Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos aplicável aos órgãos e entidades da administração pública federal, foi desenvolvido e aplicado no HU-UFGD, instituição na qual foi realizada a validação empírica do produto. Sua aplicação permitiu mensurar a maturidade das práticas de governança, gestão de riscos e controles internos, tanto de forma global quanto nas sete dimensões que compõem o modelo.

A aplicação do instrumento resultou em um Índice Global de Maturidade de 2,17, correspondente ao Nível 2 - Inicial/Informal. Esse resultado demonstrou que, embora existam práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos e aos controles internos, sua aplicação ainda ocorre de maneira parcialmente estruturada, pouco integrada e dependente de iniciativas pontuais.

O diagnóstico também permitiu identificar fragilidades mais acentuadas nas dimensões de tratamento de riscos, identificação de riscos, análise e avaliação de riscos e monitoramento e revisão. Além disso, foram constatadas limitações relacionadas à disponibilidade de sistemas e ferramentas, à definição de metodologias, ao tempo disponível, à capacitação e à disponibilidade de pessoal.

Dessa forma, o impacto realizado do produto evidencia-se pela produção de um diagnóstico institucional estruturado, pela identificação objetiva das áreas prioritárias de intervenção e pela geração de informações capazes de subsidiar decisões gerenciais e orientar ações de aprimoramento.

O modelo foi formalmente encaminhado ao HU-UFGD em 27/07/2026, conforme documentos comprobatórios anexos. A entrega foi acompanhada de ofício de apresentação contendo os principais resultados da pesquisa, as fragilidades identificadas e a proposição de adoção institucional do Modelo de Mensuração da Maturidade em Gestão de Riscos e Controles Internos em órgãos da Administração Pública.

Impacto potencial: adoção institucional e melhoria contínua

O impacto potencial do modelo está relacionado à sua incorporação às práticas de governança, gestão de riscos e controles internos do HU-UFGD e de outras organizações públicas. Sua utilização periódica poderá transformar o diagnóstico realizado em um processo contínuo de avaliação e melhoria institucional.

A adoção do modelo permitirá que a organização identifique suas fragilidades prioritárias, estabeleça ações corretivas, defina responsáveis e prazos, acompanhe a evolução das sete dimensões avaliadas e realize novas mensurações em períodos subsequentes. A comparação entre os resultados poderá demonstrar avanços, permanências ou retrocessos nos níveis de maturidade e apoiar o redirecionamento das ações institucionais.

Dessa forma, o produto apresenta potencial para contribuir com a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, o fortalecimento da governança e a utilização mais sistemática das informações sobre riscos nos processos decisórios.

EVIDENCIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO DA PROPOSTA

Conforme Hopkinson (2011), a maturidade em gestão de riscos está relacionada à consistência dos processos, à integração das informações de risco à tomada de decisão e à capacidade institucional de aprendizagem e melhoria contínua. Nessa perspectiva, o impacto potencial do modelo decorre de sua capacidade de converter percepções e evidências organizacionais em informações sistematizadas, capazes de orientar decisões, priorizar intervenções e acompanhar a evolução das práticas institucionais.

Documentos comprobatórios disponíveis no momento da defesa, em conformidade com a Política de Impacto do PROFIAP (item 2.3), a saber:

2.3. Comprovação da Aplicação do PTT – Como critério essencial para a conclusão do curso, o mestrando deve apresentar um comprovante de entrega do PTT à instituição pública correspondente, evidenciando a implementação ou o potencial de aplicação das propostas desenvolvidas;

São apresentados como documentos comprobatórios desta entrega:

a) Comprovante de envio eletrônico do PTT ao Hospital Universitário (HU-UFGD), datado de 27/07/2026;

Discente: Hécio de Brito Lima
Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP)

Orientador: Dr. Alexandre de Souza Corrêa
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD
25 de julho de 2026