



Gestão de Riscos em Tribunais: o Caso do Plano de Continuidade de Negócios do TRE-SP

Luís Felipe de Oliveira Reis (Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo), Regina Rufino (Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo), Taís Araújo Nascimento (Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo), Úver Pereira Milan Seibert (Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo)

Desempenho, eficiência e efetividade em organizações da justiça

RESUMO

O presente artigo dedica-se à apresentação das etapas de desenvolvimento, implementação e avaliação do Plano de Continuidade de Negócio do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), instrumento integrante da política de gestão de riscos do órgão que busca garantir o funcionamento dos seus processos fundamentais sob quaisquer circunstâncias, inclusive em caso de desastre, por meio da realização de atividades preventivas e reativas a serem executadas pelas diversas áreas da Justiça Eleitoral. O referido plano encontra-se em sua segunda rodada de verificação, no que tange ao cumprimento das atividades – permitindo o seu contínuo aprimoramento e a garantia de sua efetividade – sem que tenha sido necessário alterar sua metodologia, o que comprova que sua construção é robusta e eficaz.

Palavras-Chave: Plano de continuidade de negócio; gestão de riscos; estratégia; governança; continuidade

Introdução

Toda organização, durante a consecução e manutenção de seus objetivos, está, indubitavelmente, suscetível a obstáculos, dificuldades, danos e prejuízos diversos. Esse complexo de incertezas indesejadas, ou riscos, precisam ser gerenciados por meio de atividades que garantam o alcance de resultados e o cumprimento da missão institucional.

A gestão de riscos, enquanto complexo sistema que é, compõe-se de diversas fases, participantes, metodologias, normas e instrumentos. Entre esses instrumentos, inclui-se o plano de continuidade de negócio, que, em linhas gerais, permite que uma dada organização adote providências que a mantenham funcional, em caso de paralisações, e que possibilitem sua recuperação em casos de desastres, dotando seus principais processos de trabalho de resiliência operacional.

Pretende-se, ao longo deste artigo, demonstrar como o Plano de Continuidade de Negócio (PCN) do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo foi construído, implementado, avaliado e revisado. Sobre a fase inicial de construção do instrumento, serão apresentados os



critérios utilizados para definir os processos críticos dentro de sua arquitetura de processos, os critérios para classificar os processos e suas atividades dentro do Plano de Continuidade Operacional (PCO) e no Plano de Recuperação de Desastres (PRD), a metodologia aplicada para classificar o nível de impacto e a probabilidade de cada atividade contida no referido plano, a definição de sua matriz RACI, entre outros aspectos fundamentais da referida fase.

Em relação à implementação, serão expostas as diligências pertinentes ao processo de funcionamento do plano e seu monitoramento, realizado no ano de 2023, descrevendo-se o procedimento de coleta de informações relativas ao cumprimento das atividades pelas áreas participantes.

Por fim, sobre a fase de avaliação, será apresentada a análise dos dados obtidos e a posterior elaboração do relatório para a Alta Administração, bem como a revisão e o aperfeiçoamento do plano, em busca de sua maior eficiência, eficácia e efetividade para o ano seguinte.

Gestão de riscos

O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) é órgão do Poder Judiciário Federal formado pela sua Secretaria e por 393 cartórios eleitorais distribuídos em todo o Estado. Sua estrutura é bastante específica, direcionada a atender as quatro funções que a Justiça Eleitoral desempenha: administrativa (organização do pleito), normativa (resoluções, portarias), consultiva (por meio de consultas a partidos e autoridades administrativas) e jurisdicional (julgamento de matérias eleitorais).

Para garantir o cumprimento de sua missão institucional, qual seja, “garantir a legitimidade do processo eleitoral”, o TRE-SP conta com um amplo quadro de pessoal, formado por cerca de 4 mil servidores efetivos, que executam as atividades necessárias à gestão e prestação jurisdicional do maior colégio eleitoral do país, com mais de 34 milhões de eleitores e eleitoras.

No cenário de alta complexidade e diversidade no qual o órgão está inserido, é fundamental que haja melhoria e fortalecimento dos processos de governança institucional, por meio da implementação de mecanismos de controle e sistematização de eventos que possam ter impactos negativos nas atividades desempenhadas pelo órgão.

Uma das ferramentas de gestão na qual o TRE-SP apoia suas operações é a Política de Gestão de Riscos, normatizada pela Resolução TRE-SP nº 579/2022, que considera como risco “a possibilidade de ocorrer um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos, sendo medido em termos de impacto e de probabilidade”. Assim, a gestão de riscos, como processo corporativo contínuo e interativo, tem como objetivo dirigir e controlar tais eventos que possam afetar o cumprimento dos objetivos organizacionais.

Acrescenta-se que o normativo mencionado, além de contemplar conceitos, objetivos e princípios relacionados à gestão de riscos, também orienta a organização com diretrizes para as fases de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação dos riscos. Inclui, ainda, os possíveis tratamentos para cada risco mapeado: aceitar, transferir, evitar ou mitigar.

Aceitar um risco significa assumir as consequências de seguir em frente com determinada ação mesmo sabendo da potencialidade de ocorrência dos eventos inesperados.



Tal tratamento é aplicado em riscos com baixo impacto nos objetivos da organização. Quanto à transferência, se trata de terceirizar o impacto, de forma que seja assumido por outra pessoa ou instituição, normalmente em troca do pagamento de um prêmio. Em outras palavras, trata-se de securitizar o risco. Já evitar o risco significa deixar de realizar a atividade que traz em si a possibilidade de evento inesperado, por considerar que sua realização não compensa a eventual ocorrência do risco. Por sua vez, quando se fala em mitigar um risco, procura-se envidar esforços para que sua probabilidade ou seu impacto sejam reduzidos, de forma a trazer o risco residual - aquele que permanece após a aplicação dos tratamentos de mitigação - a níveis aceitáveis.

Na gestão da continuidade do negócio, que integra a gestão de riscos, busca-se mitigar o impacto de um desastre na continuidade dos processos considerados críticos em uma organização. Assim, a partir da identificação dos processos de trabalho críticos no que tange à sua interrupção forçada, com maior potencial de causar danos à organização, pode-se adotar estratégias para mitigar o impacto que a concretização de um desastre traria.

Destaca-se que, enquanto a gestão de riscos coloca ênfase na prevenção, implementando tratamentos que diminuam a probabilidade e o impacto do risco, o foco da gestão da continuidade de negócios é a materialização do risco (incidente ou desastre) e as medidas necessárias para responder ao ocorrido, de maneira rápida e eficiente.

Assim, com o intuito de garantir a continuidade dos processos integrantes da sua arquitetura de processos, especialmente daqueles considerados críticos, o TRE-SP construiu seu Plano de Continuidade de Negócios, aprovado pela Portaria TRE-SP nº 106/2022.

O Plano de Continuidade de Negócio do TRE-SP

Dada a relevância dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral, bem como do valor público por eles gerado, surge a necessidade de se garantir o seu funcionamento mesmo em situações catastróficas.

Para tanto, o TRE-SP instituiu sua Política de Continuidade de Negócio, por meio da Resolução TRE-SP nº 553/2021, em que definiu a gestão de continuidade de negócio (GCN) como “o processo corporativo que tem por objetivo conhecer os riscos que podem afetar a consecução dos objetivos institucionais, bem como minimizar o impacto danoso desses riscos sobre as atividades do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, estabelecendo um procedimento de prevenção e mecanismos de recuperação de perdas de ativos tangíveis e intangíveis a um nível aceitável previamente definido”.

O normativo determinou, ainda, o estabelecimento de um plano de continuidade de negócio contendo elementos mínimos que permitissem ao órgão preservar a prestação dos serviços essenciais à população sob circunstâncias diversas, e que serão descritos mais à frente.

Com isso, a Justiça Eleitoral paulista, além de aperfeiçoar seu sistema de gestão, assume publicamente o compromisso com a sociedade de manter seus principais processos em funcionamento mesmo em momentos críticos. O Plano de Continuidade de Negócio do TRE-SP apresenta duas partes: o Plano de Continuidade Operacional – PCO e o Plano de Recuperação de Desastres – PRD.



Toda a construção do Plano de Continuidade de Negócio foi vinculada à Política de Gestão de Riscos do TRE-SP, adotando-se práticas de gestão colaborativa que garantissem o envolvimento de todas as áreas do tribunal no processo de desenvolvimento. Para tanto, a elaboração do plano teve início com a definição de um grupo de trabalho multidisciplinar que seria responsável por acompanhar as oficinas de elaboração dos documentos.

A construção do PCN teve duas fases sequenciais. Primeiramente, foram apontados, na cadeia de valor do TRE-SP, os processos considerados mais críticos em caso de interrupção forçada. Nessa tarefa, utilizou-se a técnica denominada BIA, do inglês Business Impact Analysis, ou Análise de Impacto no Negócio, que consiste na investigação sistemática, dentro da cadeia de valor da organização, dos processos de maior impacto negativo em caso de paralisação.

Essa atividade está intimamente ligada à Política de Gestão de Riscos do TRE-SP. Cada um dos 90 processos de trabalho da cadeia de valor foram analisados segundo o impacto que sua interrupção não programada - por 1, 2, 3, 5, 7, 15 e 30 dias - pudesse causar, consideradas as quatro categorias de impacto da Gestão de Riscos do TRE-SP: estratégico, imagem, conformidade e operacional. A partir desses dados, e por meio de técnicas de média ponderada, foi calculado o impacto geral que cada um dos processos de trabalho causaria em caso de interrupção não programada.

A fim de detalhar com maior clareza os cálculos realizados, apresenta-se a planilha utilizada para a construção da Análise BIA.

Tabela 1
Planilha de Análise BIA

PG 2.2 - Gestão de Riscos							
Identificar os riscos inerentes aos objetivos e elementos (processos, produtos, atividades, ativos) da organização, avaliando seus impactos e sua probabilidade e propondo tratamentos conforme sua criticidade, de forma a aprimorar a governança.							
3	DIAS DE INTERRUPÇÃO						
	1	2	3	5	7	15	30
Estratégico							
Imagem							
Operacional							
Conformidade							

Fonte: elaboração própria.

Para cada dia de interrupção, poderiam ser atribuídos valores de 0 a 5 para o impacto em cada uma das categorias. Feito isso, o nível de impacto na categoria foi calculado por meio da fórmula:



$IC_i = \frac{2I_{11}+1,9I_{12}+1,8I_{13}+1,6I_{15}+1,4I_{17}+1,2I_{15}+2I_{30}}{10,9}$, onde

- IC_i é o impacto na i -ésima categoria; e
- I_j é o impacto causado pela interrupção do processo por j dias.

Por fim, o impacto final foi calculado como a média simples do impacto causado em cada uma das categorias, ou ainda:

$$I = \frac{I_{Estratégico} + I_{Imagem} + I_{Conformidade} + I_{Operacional}}{4}$$

Os processos com maior impacto calculado foram analisados pela Administração para que fossem selecionados, entre eles, os que deveriam integrar o Plano de Continuidade de Negócio, tendo sido selecionados os seguintes processos:

Tabela 2

Processos selecionados para o PCO e para o PRD

Processos do Plano de Continuidade Operacional	Processos do Plano de Recuperação de Desastres
PF 1.5 – Preparação das Mesas receptoras	PA 5.2 – Gestão da infraestrutura física – Secretaria
PF 1.8 – Votação, apuração e totalização	PA 9.4 – Gestão da infraestrutura física – Cartórios Eleitorais
PF4.1 – Autuação	
PF 4.2 - Processamento de ações e recursos judiciais eleitorais	
PA 1.3 – Suporte Operacional	
PA 8.3 – Segurança da Informação	

Fonte: elaboração própria.

Os processos selecionados para os Plano de Continuidade Operacional foram alvo do levantamento de atividades preventivas, que buscam impedir sua interrupção em caso de desastre, enquanto que os selecionados para o Plano de Recuperação de Desastre foram alvo do levantamento de atividades reativas, que buscam retomar o seu funcionamento em caso de interrupção não programada.

O Plano de Continuidade Operacional – PCO, conforme definição dada pela Portaria TRE-SP nº 106/2022, é um “plano de ação que visa preparar a Organização para atuar em caso de incidente desastroso, incluindo procedimentos alternativos, planejados de acordo com os cenários de inoperância previamente definidos, para manter a continuidade das atividades prioritárias durante o incidente ou desastre, reduzindo perdas”.

Nele, constam todas as atividades preventivas sob responsabilidade de cada unidade do tribunal, incluindo as áreas que devem ser consultadas ou informadas acerca de sua



realização, bem como as unidades cuja autorização é necessária para que algum procedimento seja realizado.

Por outro lado, o Plano de Recuperação de Desastre – PRD é definido na Portaria TRE-SP nº 106/2022 como o “conjunto de procedimentos que garantam a retomada das atividades a níveis normais o mais rápido possível, considerando as tecnologias, a infraestrutura e os recursos humanos necessários à realização dos processos”.

Dessa forma, são apresentadas, para cada área, as atividades reativas a serem realizadas em caso de desastre, além dos procedimentos a serem adotados para a decretação de desastre, os contatos de emergência e o tempo objetivado de recuperação dos processos críticos.

Conforme descrito anteriormente, os subplanos do PCN (Plano de Continuidade Operacional e Plano de Recuperação de Desastre) são constituídos de atividades preventivas ou reativas que buscam, de um lado, impedir que o processo seja interrompido, e, do outro, recuperar o seu funcionamento o mais rapidamente possível. Assim, considerando-se o vulto de tarefas a serem realizadas, faz-se necessário, além de se definir as atividades, determinar-se os responsáveis por cada uma delas, sob pena de se obter apenas um documento formal despido de efetividade.

Dessa forma, para tal levantamento, foi utilizada a técnica denominada Matriz RACI, que elenca, para cada atividade, os responsáveis pela sua realização/execução, as pessoas que possuem autoridade para decidir sobre sua realização, os que devem ser consultados sobre algum ponto específico e ainda os que devem ser informados a seu respeito.

Para a aplicação dessa ferramenta, foram realizadas oficinas com todas as áreas da Secretaria do tribunal, bem como com representantes dos cartórios eleitorais, visando garantir que as atividades levantadas fossem suficientes para mitigar os impactos causados por evento catastrófico imprevisto e tivessem a validação de todos os executores.

Compiladas essas informações e separadas as atividades por área de responsabilidade, foram elaborados o Plano de Continuidade Operacional e o Plano de Recuperação de Desastres, cujas atividades foram detalhadas em planilhas direcionadas a cada unidade, com atividades específicas. A título de exemplo, apresenta-se a seguir uma planilha do Plano de Continuidade Operacional.



Tabela 3
Planilha do Plano de Continuidade Operacional

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PLANO DE CONTINUIDADE OPERACIONAL
Cartório

Processo PF 1.6 - Preparação de mesas receptoras
Check-list de atividades preventivas - Portaria TRE-SP nº 106/2022

Quantidade de atividades a realizar: 6

Cod. Atividade	Atividade	Realizada?	Apontamento de evidência sobre a realização da atividade (link, documento etc)
A4	Montagem das mesas receptoras no ELO, que servirão como backup em caso de interrupção		
A5	Extração dos relatórios das mesas receptoras no ELO em formato TXT, a ser arquivado digitalmente no sistema SEI		
A6	Manutenção preventiva e corretiva de urnas eletrônicas		
A7	Instalação e vistoria prévia dos locais de votação		
A8	Busca por pelo menos um local de votação de contingência adequado (ex: estádios, quadras poliesportivas, escolas ainda não utilizadas como local de votação). Por meio do mapeamento do entorno dos locais de votação para localização de prédio público/particular passível de transferências temporária de eleitores e ratativas com a Municipalidade local, renovada em anos eleitorais, para potencial requisição de ginásios cobertos em caso da necessidade de remanejamento de grandes locais de votação		
A10	Deixar microcomputador com sistema GEDAI preparado como contingência (Consultar STI para realização desta atividade, caso necessário)		

Fonte: elaboração própria.

Implementação

A fim de que o PCN atinja plena efetividade, o TRE-SP monitora, anualmente, a realização das atividades preventivas e o treinamento das atividades reativas.

O monitoramento inicia-se com a provocação dos responsáveis pelos processos e atividades do plano, a fim de que notifiquem a realização ou ciência sobre cada item nele previsto. Além de informar à Administração o cumprimento das atividades previstas, faz-se necessário apontar, em campo específico, as evidências de sua realização.

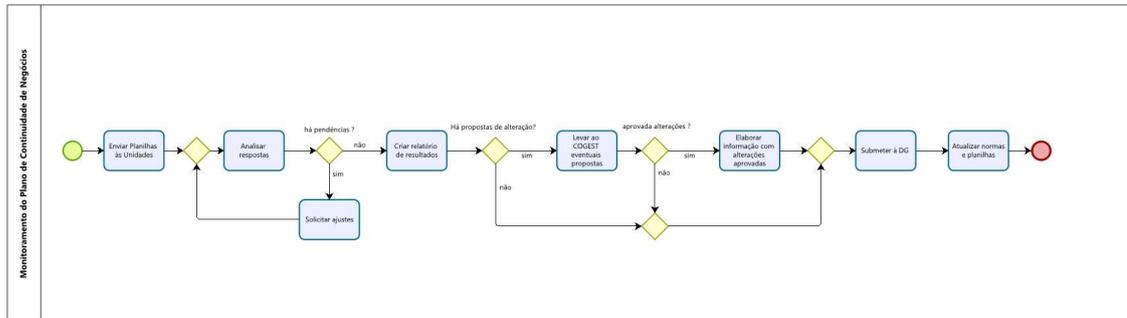
A cada ano, a Administração fixa um prazo inicial para o preenchimento das informações relativas aos planos, prorrogável conforme o caso. Após a coleta de dados, as respostas são analisadas e é gerado, por fim, um relatório analítico apresentado à Alta Administração.

Ainda durante a análise dos dados recebidos, são anotados padrões de resposta, sugestões, temas com maior número de dúvidas e pedidos de alterações a respeito das atividades. Desse levantamento, são apresentadas propostas de melhoria à Administração que, se aprovadas, passam a integrar o PCN no ciclo seguinte.

Para ilustrar o procedimento, apresentam-se abaixo o fluxo geral do processo de monitoramento do Plano de Continuidade de Negócio e também seu mapeamento detalhado de todo o processo.

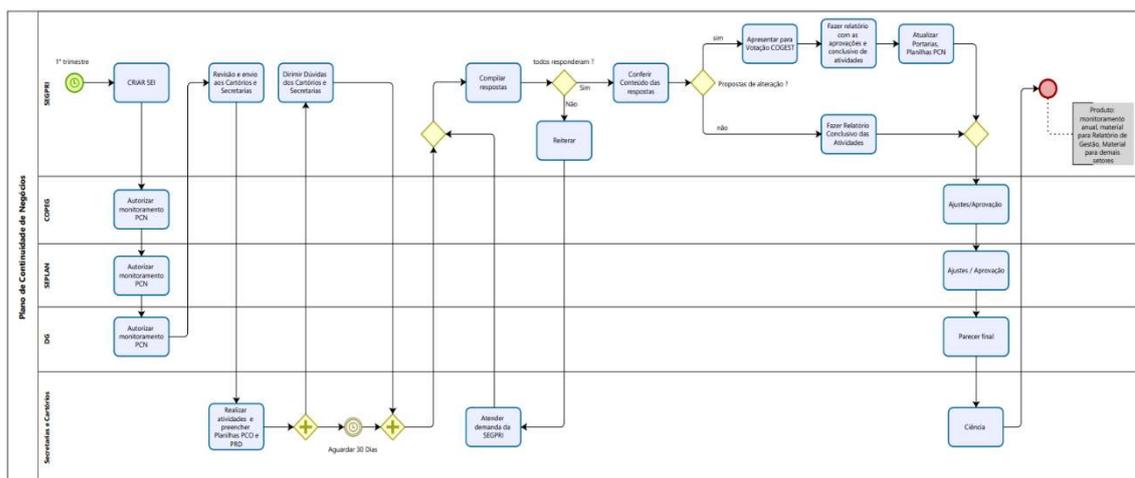


Figura 1
Fluxo geral do processo de monitoramento



Fonte: elaboração própria.

Figura 2
Mapeamento detalhado do PCN



Fonte: elaboração própria.

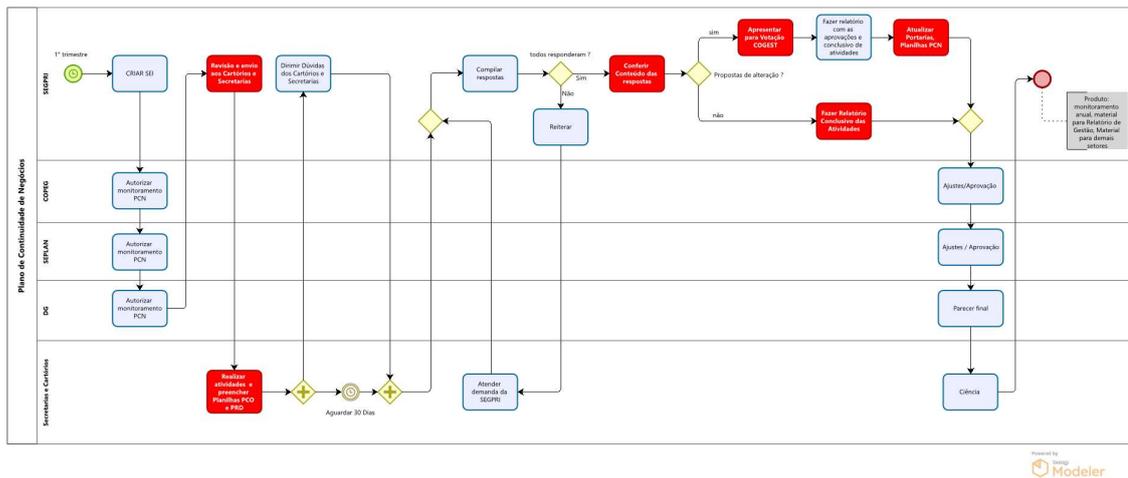
Frise-se que, além do mapeamento acima apresentado, foi elaborado um manual do processo de monitoramento, que permite que os executores conduzam tais tarefas de forma padronizada e efetiva.

Considerando-se, ainda, a relevância da fase de monitoramento anual para a manutenção e otimização do plano em vigor, especialmente quanto à gestão de seus riscos, procedeu-se ao mapeamento e estabelecimento dos tratamentos para os riscos potencialmente identificados. Apresenta-se a seguir fluxograma no qual se destacam em vermelho os pontos



em que foram cotejados eventuais riscos ao processo de monitoramento, visando-se alertar os servidores que atuam nessa atividade sobre seus potenciais riscos.

Figura 3
Fluxograma do PCN com identificação de riscos



Fonte: elaboração própria.

Avaliação

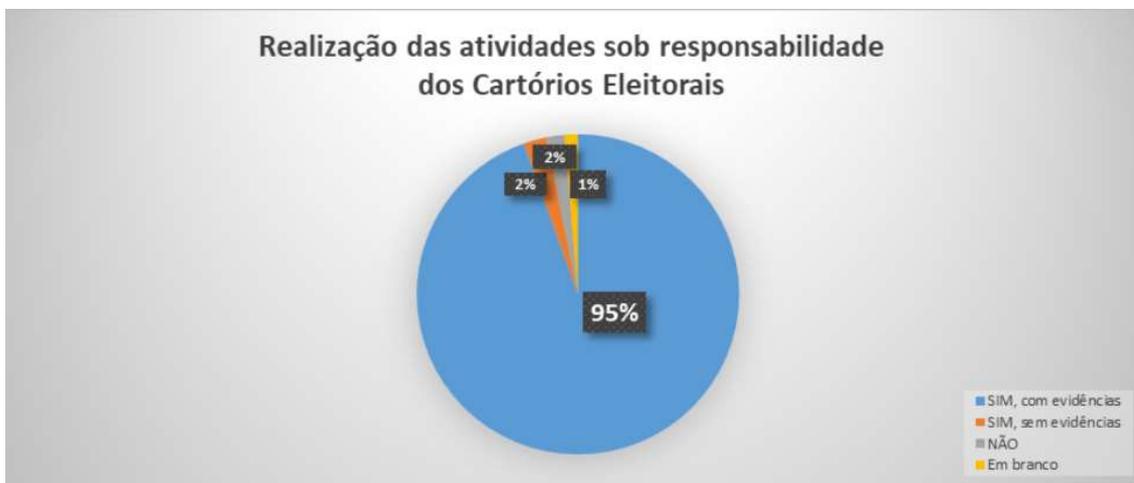
A fase de avaliação é essencial para examinar os processos de trabalho, verificando-se a necessidade ou desnecessidade de ajustes. Além disso, os dados obtidos durante a avaliação podem direcionar a organização à melhoria do processo, aumentando sua eficiência.

Após a conclusão do primeiro ciclo, foi realizada a avaliação do Plano de Continuidade de Negócio do TRE-SP, no final de 2023. A partir dos dados obtidos, constatou-se uma alta adesão das unidades ao plano, tanto em relação ao cumprimento das atividades previstas no Plano de Continuidade Operacional quanto ao treinamento daquelas previstas no Plano de Recuperação de Desastres.

A partir do gráfico abaixo, observa-se que 95% das 1.965 atividades de responsabilidade dos 393 cartórios eleitorais do Estado de São Paulo foram cumpridas, inclusive no que tange à apresentação de evidências, o que demonstra que o PCN se incorporou à cultura organizacional.



Figura 4
Gráfico com indicação da realização das atividades atribuídas aos cartórios eleitorais



Fonte: elaboração própria.

Da mesma forma, das 267 atividades de responsabilidade das unidades da Secretaria, 266 foram cumpridas com a apresentação de evidências, o que representa 99,62 % do total. Além disso, com as sugestões de melhoria apontadas pelas unidades participantes, foi possível elaborar, para o ciclo seguinte, manuais específicos sobre cada atividade, com descrições objetivas que auxiliassem na realização da tarefa, bem como excluir atividades que não estavam adequadas à realidade do tribunal.

Conclusões e recomendações

Toda organização está sujeita a riscos e é preciso estar preparado para reduzir seu impacto sobre as atividades essenciais. Para lidar com esses eventos indesejados, o Plano de Continuidade de Negócio representa um instrumento de gestão indispensável para o funcionamento e a manutenção das operações do órgão.

Neste artigo, foram expostas todas as fases do Plano de Continuidade de Negócio do TRE-SP, destacando-se as técnicas e as boas práticas que o guiaram.

Os resultados obtidos na fase de avaliação são motivadores, ao demonstrarem o alto grau de envolvimento dos servidores deste órgão.

Assim, nossa organização estima e pretende, cada vez mais, potencializar o conhecimento e a conscientização de toda a força de trabalho sobre a gestão de riscos e sobre o Plano de Continuidade de Negócio em vigor. Além disso, como demonstrado na fase de avaliação, a cada ano o TRE-SP continuará buscando atualizar e ajustar as atividades e os processos que se encontram previstos no instrumento, tornando-o mais efetivo, claro e simplificado.



Com isso, espera-se aumentar gradativamente a segurança dos processos da organização, de forma a assegurar e proteger, cada vez mais, a missão, a visão e os valores do TRE-SP e da Justiça Eleitoral.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Resolução 579/2022 - Política de Gestão de Riscos Corporativos do TRE-SP: http://cms.tre-sp.gov.br:8082/opencms/export/TRESPNET/unidades/SJ/ScASAL/arquivos/resolucoes/resol_tre/PG_RESOLUCAO_579_TRE_SP_250522.pdf

Cadeia de Valor e Arquitetura de Processos do TRE-SP: http://spploneh.tre-sp.gov.br:8081/Planejamento/arquivos/tre-sp-caderno_cadeia_de_valor_tresp_2021_diagramas_em_alta_definicao_convertido_do_pdf_apos-portaria-72-2022

Portaria 106/2022 – Plano de Continuidade de Negócios do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) https://www.tre-sp.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-sp.jus.br/institucional/governanca_institucional/arquivo/tre-sp-portaria-106-2022-plano-de-continuidade-de-negocios/@@download/file/TRE-SP%20Portaria%20106-2022%20PCN.pdf

Referencial básico de gestão de riscos do Tribunal de Contas da União (TCU): https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf

BPMN: demonstrando a continuidade de processos: <https://blog.iprocess.com.br/2013/04/bpmn-demonstrando-a-continuidade-de-processos/>

CentralServer – Guia Completo sobre a Continuidade de Negócios: https://www.centralserver.com/pdf/CentralServer_Ebook_Continuidade_Negocios.pdf

Manual de Gestão de Riscos do STJ: https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Institucional/Gest%C3%A3o%20estrat%C3%A9gica/6_gestao_riscos_21jun.pdf

