



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA - FUP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP

LÍVIA DE PAULA MIRANDA PEREIRA FRAUCHES

ATO INTERNACIONAL:
CARACTERIZAÇÃO DO TRÂMITE INSTITUCIONAL SOB A PERSPECTIVA DE UM
ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL

BRASÍLIA-DF
2023

LÍVIA DE PAULA MIRANDA PEREIRA FRAUCHES

ATO INTERNACIONAL:
CARACTERIZAÇÃO DO TRÂMITE INSTITUCIONAL SOB A PERSPECTIVA DE UM
ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Professora Dr.(a) Annita Valléria Calmon Mendes

BRASÍLIA-DF
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Fa

FRAUCHES, LÍVIA DE PAULA MIRANDA PEREIRA
ATO INTERNACIONAL: CARACTERIZAÇÃO DO TRÂMITE
INSTITUCIONAL SOB A PERSPECTIVA DE UM ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL
LÍVIA DE PAULA MIRANDA PEREIRA FRAUCHES; orientador Annita
Valéria Calmon Mendes. -- Brasília, 2023.
126 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) --
Universidade de Brasília, 2023.

1. Ato internacional. 2. Gerenciamento de Processos e
Negócios. 3. Trâmite institucional. 4. Exposição de Motivos
Interministerial. 5. Ministério da Justiça e Segurança
Pública. I. Valéria Calmon Mendes, Annita, orient. II.
Título.

LÍVIA DE PAULA MIRANDA PEREIRA FRAUCHES

ATO INTERNACIONAL:
CARACTERIZAÇÃO DO TRÂMITE INSTITUCIONAL SOB A PERSPECTIVA DE UM
ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

Prof^ª Dr.(a) Annita Valléria Calmon Mendes
Universidade de Brasília – UNB
Presidente e Orientadora

Prof^ª Dr.(a) Luciana de Oliveira Miranda
Universidade de Brasília – UNB
Examinadora interna

Prof^ª Dr.(a) Nádia de Araújo
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio
Examinadora externa

Prof^ª Dr.(o) Ricardo Andrade Saadi
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Examinador externo Substituto

Brasília-DF, 29 de junho de 2023

Dedico este trabalho à minha família, especialmente ao meu querido esposo,
Antonio e às nossas duas mais preciosas joias, Ana Beatriz e Alice.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por proporcionar-me inúmeras oportunidades ao longo da minha vida pessoal e profissional. Sou grata por sempre estar ao meu lado, oferecendo luz aos caminhos que por mim possam ser trilhados, assim como a força necessária para a transposição de obstáculos.

Ao meu esposo Antonio, pelo companheirismo, amor, confiança, apoio e compreensão durante essa e outras tantas jornadas desafiadoras. Sem ele, este trabalho não seria finalizado.

Às minhas queridas e amadas filhas, Ana Beatriz e Alice, minhas grandes inspirações para o crescimento e o motivo de constantes alegrias.

Aos meus queridos pais, Carlos e Rita, responsáveis por minha formação e por sempre acreditarem em meu potencial. Também agradeço à Lara, minha irmã, por ser uma figura constantemente presente na minha vida, fornecendo apoio, conselhos e amizade. Não posso deixar de agradecer ao meu cunhado, William; e aos meus preciosos sobrinhos, Carlos Wilson e Pedro Henrique.

À minha orientadora, Professora Annita Valléria Calmon Mendes, pela paciência, dedicação, pelos esclarecimentos e direcionamentos, sobretudo pela forma que me passou tranquilidade, empreendendo leveza durante todo o processo de pesquisa.

Às Professoras que participaram da qualificação desta pesquisa, Luciana de Oliveira Miranda, Inez Lopes Matos Carneiro de Farias e aos Professores Nádia de Araújo e Ricardo Andrade Saadi, cujas contribuições foram fundamentais na construção deste trabalho e por terem gentilmente aceitado o convite para integrarem a comissão examinadora.

Aos meus colegas de turma, pelo ambiente agradável das aulas, em especial à Cayza Santos, Tiago Mesquita Paz e Yara Costa, com os quais tive o prazer de conviver e compartilhar inúmeras experiências. Juntos me proporcionaram forças para findar essa etapa de minha formação.

Às amigas Fabiana e Maria Beatriz que me acompanham durante a minha vida, fazendo-me acreditar que é possível. E ao apoio de Ricardo Frossard e José de Albuquerque, por me estimularam, desde o primeiro momento, a ingressar no mestrado.

À equipe da Assessoria Especial Internacional e da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em especial Georgia Renata Sanchez Diogo, Caroline Muniz, Bruna Moreira, Déborah Botelho, Juliana Antero, Aline Roriz, Natália da Rocha e Leonardo de Melo, pelo enorme apoio no fornecimento de

informações e conhecimentos relevantes à consecução desta pesquisa. E também agradeço, em especial, aos entrevistados pelas valiosas contribuições oferecidas.

Ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Universidade de Brasília, minha eterna gratidão pela oportunidade de aquisição de conhecimentos.

A todos que, direta e indiretamente, me apoiaram na realização desta pesquisa que traz contribuições para a Ciência e a sociedade em geral.

RESUMO

Um dos instrumentos mais importantes para a política externa de um país é o ato internacional, sendo que, por intermédio da quantidade de documentos assinados, do seu emprego e da importância conferida em seus efeitos em território doméstico, é possível mensurar sua atuação diplomática e a ampliação do alcance de sua influência e confiabilidade global. No Brasil, após a celebração de um ato bilateral ou multilateral, deve-se ser empregado um procedimento de internalização das regras acordadas internacionalmente ao ordenamento jurídico brasileiro, pelos diversos trâmites de análise nos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, elegida a fase processual que ocorre no Poder Executivo, na elaboração e na tramitação da Exposição de Motivos Interministerial (EMI), o passo seguinte ocorre no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Desse modo, é necessário um estudo do fluxo processual de tramitação da internalização dos atos internacionais nos órgãos da Pasta (MJSP), para fins de verificação de uma visão integrada das atividades desempenhadas por essas unidades, à luz dos conceitos de Gerenciamento de Processos e Negócios (*Business Process Management*, conhecido pela sigla BPM). Observa-se, ademais, que, em 31 de agosto de 2020, foi publicada a Portaria nº. 453, que dispõe sobre a elaboração e a tramitação de atos no âmbito do MJSP, para oficializar fluxos de modo a promover a segurança jurídica para a assinatura e a implementação desses dispositivos de competência do Ministério. Considerando o cenário de internalização dos atos internacionais acima descritos e partindo da gestão processual para gerar um produto que possa atender as expectativas das partes interessadas, este estudo busca responder à seguinte questão: como se dá o processo de internalização de ato internacional, no que se refere à fase de análise da EMI no contexto do MJSP, a partir da Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020? Para tanto, a presente pesquisa está baseada na metodologia qualitativa, utilizando pesquisa bibliográfica e documental e também quinze entrevistas não estruturadas com servidores de nível de gestão. Obtidos esses dados, realizam-se a caracterização e o mapeamento dos fluxos adotados entre as unidades setoriais envolvidas, em relação a uma etapa específica do processo de incorporação de um ato internacional, com a respectiva identificação de fatores que dificultam e facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020. Faz-se isso com o objetivo de apresentar as boas práticas e os obstáculos existentes no fluxo processual institucional utilizado contemporaneamente. Partindo dessas análises, apresentam-se, como resultado neste trabalho, sugestões de melhorias para o órgão, propondo-se a utilização de controles gerenciais unificados entre as unidades, com o seu respectivo monitoramento com base em indicadores de desempenho. Também é sugerida a utilização de um único sistema de tramitação (interno e externo), bem como o aprimoramento da interlocução entre as unidades envolvidas, com a devida gestão entre as partes. Além disso, é proposta a implementação de reuniões interministeriais periódicas e capacitação dos envolvidos. Por fim, recomenda-se a criação e implementação de ferramenta para empreender centralidade, horizontalidade e maior transparência ao processo discutido neste estudo, o que pode dirimir os obstáculos depreendidos pelos dados obtidos.

Palavras-chave: Ato internacional; Trâmite institucional; Exposição de Motivos Interministerial; Gerenciamento de Processos e Negócios; Ministério da Justiça e Segurança Pública.

ABSTRACT

International acts are among the most essential instruments for a country's foreign policy. By measuring the number of signed documents, their usage, and the importance given to their effects within the domestic territory, it is possible to assess diplomatic performance and the expansion of influence and global trust. In Brazil, after celebrating a bilateral or multilateral act, a procedure must be followed to internalize the internationally agreed rules into the Brazilian legal system. This involves various analysis procedures in the Executive and Legislative Branches. The procedural phase in the Executive Branch begins with the preparation and processing of the Interministerial Statement of Reasons (EMI), the next step occurs within the Ministry of Justice and Public Security (MJSP). Therefore, it is necessary to study the procedural flow for the internalization of international acts within the MJSP to obtain an integrated view of the activities performed by these units, considering the concepts of Process and Business Management (Business Process Management, known as BPM). It is worth noting that on August 31, 2020, Ordinance No. 453 was published, which provides guidelines for the preparation and processing of acts within the scope of the MJSP. This aims to promote legal certainty for the signature and implementation of these instruments within the Ministry's jurisdiction. Given the scenario of international act internalization described above and focusing on procedural management to meet the expectations of the stakeholders, this study aims to answer the following question: How does the process of internalizing an international act take place, particularly the EMI analysis phase within the MJSP, according to Ordinance No. 453, dated August 31, 2020? To address this research question, a qualitative methodology is employed, utilizing bibliographical and documentary research, as well as fifteen unstructured interviews with management-level officials. The obtained data is then used to characterize and map the flows between the sectoral units involved, focusing on a specific stage of the incorporation process of an international act. Additionally, factors that hinder and facilitate the use of Ordinance No. 453/2020 were identified. Based on these analyses, the study aims to present suggestions for improvements within the agency. These suggestions include using unified management controls between the units, with performance indicators for monitoring. It is also recommended to implement a single procedure system (internal and external), to enhance dialogue between the involved units, and to establish regular inter-ministerial meetings and training for the personnel. Furthermore, the creation and implementation of a tool to centralize, streamline, and increase transparency in the discussed process are proposed to overcome the obstacles indicated by the collected data.

Keywords: International Act; Institutional procedure; Declaration of Interministerial Memorandum; Process and Business Management; Ministry of Justice and Public Security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Internalização de atos internacionais	20
Figura 2 - Fluxograma da fase inicial de tramitação de atos internacionais assinados com base na Portaria nº 453/2020: análise do Tratado.....	22
Figura 3 - Representação da ordenação hierárquica dos processos.....	35
Figura 4 - Demonstração de uma estrutura vertical e horizontal.....	36
Figura 5 - Gestão de Processos MJSP: metodologia	39
Figura 6 - Diagrama de Escopo e Interface do Processo (DEIP)	40
Figura 7 - Organograma geral do MJSP	48
Figura 8 - Fluxo das áreas delimitado pela Portaria 453/2020	49
Figura 9 - Etapas das entrevistas	53
Figura 10 - Processo de análise da EMI no âmbito do MJSP	58
Figura 11 - Diagrama de Escopo e Interface do Processo de Internalização de atos internacionais no MJSP.....	71
Figura 12 - Fluxograma do processo de internalização do ato internacional no MJSP.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios de inclusão e exclusão das produções da literatura	26
Quadro 2 - Elementos do processo e questionamentos	63
Quadro 3 - Formulário DEIP do Processo de Internalização de atos internacionais no MJSP	66
Quadro 4 - Questionamentos que permitiram o delineamento dos fatores que facilitam ou dificultam a utilização da Portaria nº 453/2020.....	73
Quadro 5 - Fatores que facilitam a utilização da Portaria nº 453/2020.....	77
Quadro 6 - Fatores que dificultam a utilização da Portaria nº 453/202.....	83
Quadro 7 - Visão dos clientes do processo.....	85
Quadro 8 - Boas práticas e obstáculos.....	88
Quadro 9 - Resumo da análise de causa-raiz do processo.....	101

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Acordos celebrados nos últimos dez anos	23
Gráfico 2 - Acordos celebrados entre 2012 e 2022 em fase de EMI.....	24
Gráfico 3 - Caracterização dos entrevistados	59
Gráfico 4 - Caracterização dos entrevistados: tempo de trabalho	60
Gráfico 5 - Caracterização dos entrevistados: nível de escolaridade	61
Gráfico 6 - Engajamento das curtidas, comentários e compartilhamento da publicação: cotejo entre os dois últimos períodos de 90 dias	99
Gráfico 7 - Valor mediano de curtidas, comentários e compartilhamentos da publicação por tipo de mídia	99
Gráfico 8 - Valor mediano de curtidas, comentários e compartilhamentos da publicação por formato de conteúdo	99
Gráfico 9 - Alcance do Instagram nos últimos 90 dias: 21/02/2023 a 21/05/2023	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEAL	Assessoria Especial de Assuntos Legislativos
AGU	Advocacia-Geral da União
AN	Arquivo Nacional
ASINT	Assessoria Especial Internacional
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BI	<i>Business Intelligence</i>
BPM	<i>Business Process Management</i>
BPMN	Notação para Modelagem de Processos de Negócio
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGGE	Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DEIP	Diagrama de Escopo e Interface do Processo
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Embrapa	Empresa de Pesquisa Agropecuária
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
Funai	Fundação Nacional do Índio
GDF	Governo do Distrito Federal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PDCA	Plan-Do-Check-Action (“Planejar-Executar-Medir-Atuar/Agir”)
PEN	Processo Eletrônico Nacional
PF	Polícia Federal
PRF	Polícia Rodoviária Federal
SAPIENS	Sistema de Inteligência Jurídica
Segen	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública
SEI	Sistema Eletrônico de Informação

Senacon	Secretaria Nacional do Consumidor
Senad	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos
Senajus	Secretaria Nacional de Justiça
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seopi	Secretaria de Operações Integradas
SIDOF	Sistema de Geração e Tramitação de Documento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 OBJETIVOS	19
1.1.1 Objetivo geral	19
1.1.2 Objetivos específicos.....	19
1.2 JUSTIFICATIVA	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1 ATOS INTERNACIONAIS E SUA INTERNALIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	27
2.1.1 Atos Internacionais.....	27
2.1.2 Internalização dos atos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro.....	30
2.2 GESTÃO DE PROCESSOS E A CARACTERIZAÇÃO DO FLUXO INSTITUCIONAL.....	34
2.2.1 Processos	34
2.2.2 Gestão de processos.....	38
3 METODOLOGIA.....	45
3.1 TIPO DE PESQUISA	45
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	47
3.3 PARTICIPANTES DA PESQUISA	49
3.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	51
3.5 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	52
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	54
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO FLUXO PROCESSUAL INSTITUCIONAL ATUALMENTE UTILIZADO COM A PORTARIA Nº. 453/2020 E AS DEMAIS ORIENTAÇÕES NORMATIVAS VIGENTES.....	54
4.1.1 Análise dos resultados da pesquisa qualitativa.....	59
4.1.1.1 Caracterização dos entrevistados.....	59
4.1.1.2 Percepção organizacional voltada à temática internacional	61
4.1.1.3 Subsídios que permitiram a elaboração do mapeamento do processo atualmente existente.....	62
4.1.1.3.1 Insumos/fornecedores	64
4.1.1.3.2 Etapas/subprocessos.....	64
4.1.1.3.3 Produtos e clientes	65
4.1.1.3.4 Apoio.....	65
4.1.1.3.5 Regulamentação	66
4.1.2 Proposta do Diagrama de Escopo do Processo	66
4.1.3 Depreendendo o Fluxo do Processo	72
4.2 IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES QUE DIFICULTAM OU FACILITAM A UTILIZAÇÃO DA PORTARIA Nº. 453/2020.....	73
4.2.1 Fatores que facilitam o bom desempenho do processo	74
4.2.1.1 Clareza na comunicação	75
4.2.1.2 Alinhamento	75
4.2.1.3 Instrução processual adequada	76
4.2.1.4 Segurança normativa	76
4.2.1.5 Utilização de ferramentas tecnológicas.....	77

4.2.2 Fatores que dificultam o desempenho do processo	78
4.2.2.1 Múltiplas ferramentas tecnológicas	78
4.2.2.2 Repetidas análises.....	80
4.2.2.3 Suscetibilidade política.....	81
4.2.2.4 Falta de celeridade	82
4.3 ENTREVISTA REALIZADA COM O CLIENTE DO PROCESSO.....	83
4.3.1 Questão orçamentaria	84
4.3.2 Qualidade do documento	85
4.3.3 Interlocução dos atores	85
4.4 APRESENTAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS E OBSTÁCULOS NO FLUXO PROCESSUAL INSTITUCIONAL ATUALMENTE UTILIZADO E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS	85
4.4.1 Boas práticas e obstáculos no fluxo institucional.....	86
4.4.2 Proposições de melhorias	89
4.4.2.1 Proposições de melhorias visando o controle suficientemente adequado entre as unidades	90
4.4.2.1.1 Utilização de controles gerenciais unificados entre as unidades	90
4.4.2.1.2 Monitoramento com indicadores	91
4.4.2.2 Proposição de melhoria da utilização de sistemas para a tramitação de uma mesma demanda	92
4.4.2.2.1 Utilização de um único sistema de tramitação.....	93
4.4.2.3 Proposições de melhorias buscando o pleno alinhamento entre os atores envolvidos	95
4.4.2.3.1 Aprimorar a interlocução e a gestão entre as unidades envolvidas: a relevância do papel da Assessoria Especial Internacional.....	95
4.4.2.3.2 Realizar reuniões interministeriais periódicas para troca de boas experiências.....	96
4.4.2.3.3 Realizar Capacitações	97
4.4.2.4 Proposições de melhorias promovendo a transparência do processo de tramitação dos atos internacionais.....	97
4.4.2.4.1 Proposta de ferramenta para empreender a centralidade, a horizontalidade e a maior transparência ao processo.....	97
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
6 REFERÊNCIAS	106
APÊNDICES	111
ANEXO A – CADEIA DE VALOR DO MJSP.....	122

1 INTRODUÇÃO

Um dos instrumentos mais importantes para a política externa é o ato internacional (MAZZUOLI, 2011; REZEK, 2022). Destaca-se que, por intermédio da quantidade de documentos assinados; do seu emprego e da importância conferida em seus efeitos em território doméstico, pode ser mensurada a atuação diplomática e ampliação do alcance da influência e confiabilidade global de um país. Com isso, pode-se depreender sua relevância na dinâmica das relações internacionais e nas políticas internas e externas.

Salienta-se, ainda, que a participação internacional da República Federativa do Brasil é baseada nos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), elencados pelo artigo 4º. Também está limitada à União a competência em manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, de acordo com o inciso I do artigo 21 da referida Carta Magna. Desse modo, percebe-se uma forte normatização e incentivo para a atuação internacional do país.

No que se refere aos instrumentos internacionais no Brasil, após a celebração de um ato bilateral ou multilateral, esse ato deve seguir um procedimento de internalização (MAZZUOLI, 2011; GABSCH, 2010; BATISTA, 2017; ARAÚJO, 2023; REZEK, 2022; DOLINGER; TIBURCIO, 2017; MEDEIROS, 1995; 2004). Esse processo acompanha as regras acordadas internacionalmente ao ordenamento jurídico brasileiro, observando os diversos trâmites de análise interna nos Poderes Executivo e Legislativo. Essas competências são baseadas nos preceitos constitucionais dos artigos 84 e 49 da CF/88 e somente com a recepção no ordenamento jurídico nacional, de forma expressa ou tácita, o instrumento irá possuir natureza de norma de direito interno, com status de lei ordinária.

Nesse sentido, em diagnósticos realizados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2018) e pelo Congresso Nacional (CAMINO, 2019), além da análise empírica das informações fornecidas pelo acervo eletrônico de atos internacionais do Brasil, na plataforma “Concórdia”¹, – banco de dados gerenciado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) –, a fase de incorporação do ato internacional ao ordenamento jurídico brasileiro leva, em média, 1.590 dias, ou seja, mais de quatro anos (BONOMO, 2017). Essa relativa morosidade se deve a distintos fatores. Nesse mesmo diagnóstico conclui-se, por exemplo, que esse longo processo de internalização ocorre no Poder Executivo (BONOMO, 2017; CHAIMOVICH, 2017; CNI, 2018), na fase inicial.

¹ Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> Acesso em: 17 abr. 2023.

Nessa primeira etapa, há a elaboração e tramitação da Exposição de Motivos Interministerial (EMI). Essa fase antecede, inclusive, o envio da Mensagem ao Congresso Nacional. Há nesse momento uma discussão sobre a adequação, especificidade e a necessidade dos motivos que ensejam esse ato internacional.

Assim, com a finalidade de eleger essa fase processual como o principal foco da presente pesquisa e com base no artigo 76 da CF/88², estreita-se o olhar para o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Compreende-se ser necessário um estudo do fluxo processual de tramitação da internalização dos atos internacionais nos órgãos da Pasta. Faz isso com a finalidade de se ter uma visão integrada das atividades desempenhadas por essas unidades. Para tanto, à luz dos conceitos de Gerenciamento de Processos e Negócios, derivado da expressão inglesa *Business Process Management (BPM)*, investiga-se isso retomando diversos estudiosos dessa área (PORTER, 1992; GONÇALVES, 2000; ABPMP, 2020; ANDRADE, 2003; CAPOTE, 2012; FIEL FILHO, 2010; HARRINGTON, 1993; MÜLLER, 2014; CARPINETTI, 2017).

Observa-se, ademais, que em 31 de agosto de 2020, foi publicada a Portaria nº. 453, que tem como objetivo dispor sobre a elaboração e a tramitação de atos internacionais e de atos interinstitucionais no âmbito do MJSP. Esse documento tem como principal finalidade oficializar fluxos de modo a promover a segurança jurídica para a assinatura e a implementação desses dispositivos de competência do Ministério. Trouxe, assim, uma importante contribuição para o tratamento do ato internacional dentro do escopo do referido órgão.

Considerando o cenário de internalização dos atos internacionais acima descritos, partindo da gestão processual, com a finalidade de geração de um produto que possa atender as expectativas das partes interessadas, este estudo buscou responder à seguinte questão norteadora: como se dá o processo de internalização de ato internacional no que se refere à fase de análise da EMI pelo MJSP, a partir da Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020?

Essa pesquisa, portanto, visa caracterizar e mapear os fluxos adotados entre as unidades setoriais envolvidas, em relação à uma etapa específica do processo de incorporação de um ato internacional. Com isso, pretende-se identificar fatores que dificultam e facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020. Desse modo, busca-se, também, apresentar boas práticas e verificar quais são os obstáculos no fluxo processual institucional utilizado. Com base nessa pesquisa, propõem-se, de forma geral, melhorias para o processo atualmente existente.

² Art. 76 da CF/88 - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é o de caracterizar o processo definido pela Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020, no âmbito do MJSP, buscando compreender e apresentar os reflexos do citado normativo na fase inicial de incorporação de um ato internacional em um órgão público federal específico, o MJSP.

1.1.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos desta investigação são os seguintes:

- Descrever o fluxo processual institucional atualmente utilizado com a Portaria nº. 453/2020, bem como demais orientações normativas vigentes;
- Identificar fatores que dificultam ou facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020, que estabeleceu o fluxo processual interno no órgão; e
- Apresentar boas práticas e obstáculos no fluxo processual institucional atualmente utilizado, com a proposição de melhorias.

1.2 JUSTIFICATIVA

A internalização de atos internacionais e seu trâmite nos diversos órgãos ainda são temáticas que merecem exploração acadêmica, em especial em relação ao seu *iter processual* nas esferas de Poder. Nesse mesmo sentido, pontua Zartner (2010) quando ressalta que existem vários fatores que podem influenciar, tanto positiva quanto negativamente, a internalização de um ato internacional na lei interna de um país. Tais influências requerem, dessa forma, uma continuidade de estudo, dada a importância do tema para, por exemplo, a consolidação do direito internacional.

A necessidade de um estudo aprofundado e de empreender maior transparência aos diversos “caminhos processuais” que percorre o ato antes de sua internalização também é apontado por diversos autores (CHAIMOVICH, 2017; CNI, 2018; BONOMO; CARVALHO, 2017) como uma das principais propostas para aprimorar o processo em questão.

Ademais, tanto os estudiosos Bonomo e Carvalho (2017) quanto a investigação realizada pela CNI (2018) apontam que a fase que antecede o envio da Mensagem ao Congresso com o texto do ato internacional, ocorrida no âmbito do Poder Executivo, é a menos transparente e também a mais longa. Conforme dados trazidos pelos autores, o “período entre

a assinatura do ato internacional e o envio da Mensagem ao Congresso leva usualmente de dois a três anos." (CNI, 2018, p. 10). Tempo considerado pelos autores como bastante elevado dentro dos trâmites processuais dos órgãos, à luz do princípio constitucional da razoável duração do processo elencado no artigo 5º da Carta e preceito trazido pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Segundo Filgueiras (2012, p. 66), para que possa ocorrer o reconhecimento de uma democratização estatal, deve-se aprofundar a *accountability*, pois essas “demandas por *accountability* reforçaram, por sua vez, a criação de outro princípio para a democratização do Estado: o da transparência”. Assim, levando em conta os dados e os aspectos apontados pelos estudos realizados na temática e, voltando a presente pesquisa para um panorama macroprocessual do recorte da fase inicial de incorporação do ato, conforme demonstrado na Figura 1, podemos apontar os seguintes atores envolvidos nessa tarefa no âmbito do Poder Executivo: MRE, Ministério(s) autor/coautor(es) do ato e a Presidência da República.

Figura 1 – Internalização de atos internacionais



Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se que, quando realizada uma análise direcionada ao processo de um Ministério, que na presente pesquisa foi o MJSP, verifica-se a necessidade de descrever o fluxo processual. Isso é necessário, porque esse assunto ainda não é explorado por autores específicos, e pode refletir, de certa forma, na qualidade e na rapidez com que a internalização de um ato

ocorre. Por isso, não existem, por ora, uma literatura aprofundada e abundante que possa servir de base para novos estudos acadêmicos – o que justifica a relevância deste estudo.

Acrescenta-se que, no que concerne ao estudo sobre gestão de processos, Paim *et al.* (2011, p. 302) reforçam que “[...] a academia precisa continuar e ampliar seus estudos sobre a gestão de processos para que o funcionamento das organizações seja melhorado e facilitado”. Os referidos autores também esclarecem que deverá haver uma relação mais próxima entre as organizações e as universidades, “para que sejam elaborados mais estudos que aumentem a aderência das teorias e conceitos às realidades e às necessidades tecnológicas das organizações”. Destarte, com isso, é possível prever, em um futuro próximo, conceitos mais alinhados à realidade das organizações.

Nesse prisma, uma das sugestões apresentadas pela CNI (2018) como forma de empreender celeridade na internalização dos atos internacionais pelos órgãos federais sem que houvesse uma necessária mudança de regras ou gasto público seria: “elaborar legislação específica para regular a internalização de atos internacionais nas fases relativas ao Poder Executivo, com introdução de ritos e prazos para a superação de cada etapa do processo”. Destaca-se, por oportuno, que a CNI, associação sindical fundada em 1938, é uma importante representante da sociedade civil que atua na defesa e representação da indústria brasileira. Por isso, a preocupação desse representante é relevante e bastante procedente.

Há, portanto, uma apreensão manifestada pelo setor de inovação e desenvolvimento na celeridade da internalização dos atos internacionais. Também existe uma demanda por uma apresentação de alternativas para o seu aprimoramento. Essas são exigências contemporâneas que carecem de atenção e de um olhar mais arrazoado do pesquisador quanto aos reflexos que a dinâmica internacional poderia impactar nessa seara.

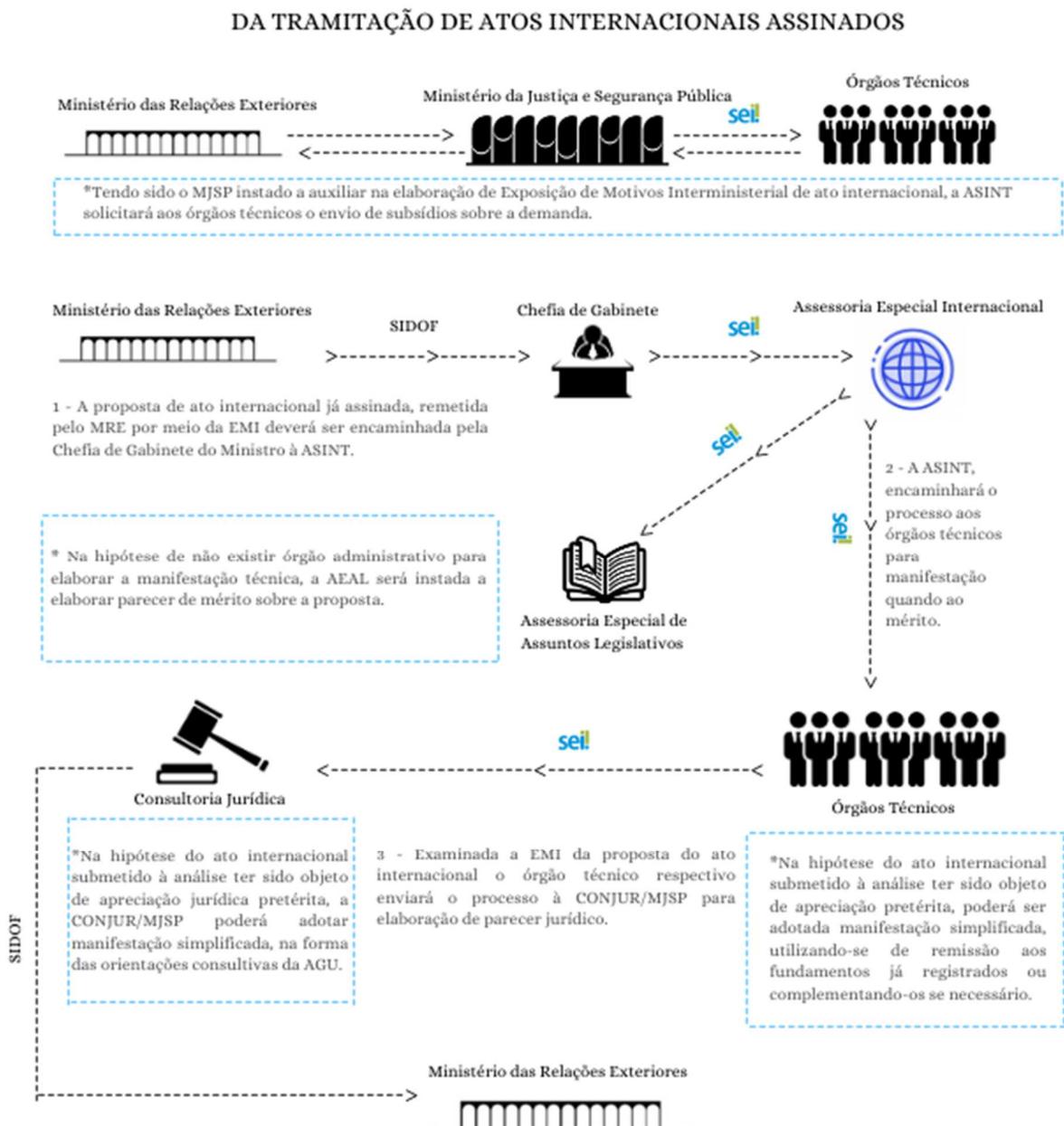
Fora do âmbito da sociedade civil, a temática mostra-se também de importante relevo no contexto governamental. Prova disso é a proposta que foi observada pelo MJSP, quando em 31 de agosto de 2020 publicou a Portaria nº. 453. Esse normativo perfilado no presente estudo tem, como dito, o objetivo de caracterizar a elaboração e a tramitação de atos internacionais e de atos interinstitucionais no âmbito do MJSP.

Em uma breve análise de seus dispositivos, temos que seu art. 1º aponta o objeto da normatização, a saber, dispor sobre a elaboração e a tramitação de propostas de atos internacionais, em sentido estrito, no âmbito do MJSP. Trata-se de técnica normativa que vai ao encontro das disposições contidas na Lei Complementar nº. 95/1998 e do art. 7º do Decreto nº. 9.191/2017, conforme a informação preambular do normativo, a saber:

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da CF/88, e tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, no Decreto nº. 9.191, de 1º de novembro de 2017, e nos incisos I, II e III do art. 6º do Anexo I do Decreto nº. 9.662, de 1º de janeiro de 2019.

Visando ilustrar o exposto, abaixo apresenta-se o fluxograma transcrito e demonstrado:

Figura 2 - Fluxograma da fase inicial de tramitação de atos internacionais assinados com base na Portaria nº. 453/2020: análise do Tratado



Fonte: Adaptação do fluxograma do MJSP.³

³ Fluxograma original disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/atuacao-internacional/atos-internacionais/m_merged-1.png/view Acesso em: 20 maio 2023.

É importante ressaltar que, ainda que o presente normativo tenha sido publicado pelo MJSP, é necessário realizar uma avaliação qualitativa para verificação quanto ao atendimento das preocupações apontadas pela literatura ora citada à luz dos ensinamentos sobre organização do processo de trabalho. São consultados estudos como o dos professores Paim *et. al* (2011, p. 25, grifo nosso), que esclarecem que:

Qualquer organização produtiva, seja pública, privada ou do terceiro setor, tem, sem exceção, que coordenar o trabalho. Os mecanismos de coordenação do trabalho estão intrinsecamente relacionados à forma como os recursos e as atividades estão projetados, *ao modo como essas atividades são geridas no dia-a-dia e aos meios pelos quais a organização irá gerar o aprendizado e promover as melhorias nas operações e na forma de coordenação do trabalho em si.*

A presente pesquisa no âmbito do MJSP justificou-se, por conseguinte, pela participação internacional da Pasta na celebração de atos dessa natureza. Há, ainda, os possíveis reflexos do estudo do processo de internalização do normativo internacional para as áreas correlacionadas às temáticas regulamentadas na esfera externa. Exemplos disso são: Extradicação, Transferência de Pessoas Condenadas, Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal e Cível, Subtração Internacional de Menores, Adoção Internacional, Recuperação de Ativos, Combate ao Financiamento do Terrorismo, Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, Matéria de Segurança Pública, Migração, Defesa do Consumidor, Povos Indígenas, entre outros.

Em uma verificação das informações disponíveis na base nos dados do sistema Concórdia do MRE, demonstrada por intermédio do Gráfico 1, observa-se que foram celebrados nos últimos dez anos, entre o período de janeiro de 2012 até fevereiro de 2022, um total de 1.096 atos internacionais. Desse montante, 98 deles tratavam de temáticas relacionadas ao MJSP. Com isso, nota-se a relevância da Pasta que, sozinha, tem quase 10% do total de acordos.

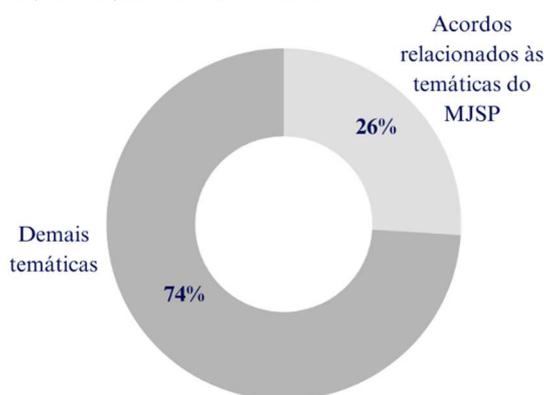
Gráfico 1 - Acordos celebrados nos últimos dez anos



Fonte: Elaboração própria.

Nesse diapasão, dos acordos celebrados no mesmo recorte temporal dos últimos dez anos, segundo os dados extraídos do sistema Concórdia do MRE, 104 deles encontram-se na fase de elaboração e tramitação da EMI, apontados no referido sistema como “Tramitação MRE”⁴ e “Tramitação Ministérios/Casa Civil”⁵. Acrescenta-se que 26% desse montante de atos que aguardam tramitação estão sob a competência do MJSP. Isso pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Acordos celebrados entre 2012 e 2022 em fase de EMI.



Fonte: Elaboração própria.

As informações acima relacionadas apontam que a presente pesquisa pode se debruçar em uma camada expressiva de informações no âmbito do MJSP. Nessa perspectiva, é razoável se empenhar nessa linha de pesquisa, porque é um campo fértil para um estudo mais aprofundado. Isso decorre, pois, como indicado pelos gráficos acima, a presente investigação colabora para a gestão de processos na administração pública no que se refere ao ato internacional em um órgão que é bastante ativo nesse processo, o MJSP.

Ressalva-se, porém, que, por se tratar de trabalho desenvolvido na área da Gestão Pública, esta pesquisa não teve por pretensão apontar discussões doutrinárias relacionadas ao direito internacional. Consequentemente, a pesquisa lança luz sobre o ato internacional a partir da perspectiva da gestão pública. Logo, busca-se descrever o processo pelo qual o normativo transcorre até ser internalizado no arcabouço legal brasileiro, sem entrar em digressões jurídicas e legais de outras esferas de estudo mais especializadas.

⁴ Tramitação MRE corresponde ao ato que se encontra em tramitação no Ministério das Relações Exteriores. Fonte: disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa-avancada>. Acesso em 07 dez. 2021.

⁵ Tramitação Ministérios/Casa Civil diz respeito ao que ato foi aprovado pelo Ministério das Relações Exteriores e está em análise por outros Ministérios/Casa Civil. Fonte: disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa-avancada>. Acesso em 07 dez. 2021.

Por conseguinte, com base no exposto, esta pesquisa busca gerar conhecimento científico, organizacional e social sobre a temática. Para isso, colabora em prol da caracterização da fase inicial do processo de internalização de atos internacionais no âmbito de um órgão público federal, no caso o MJSP. Faz isso por intermédio do estudo de um normativo interno recentemente publicado, a Portaria nº. 453/2020.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para a elaboração da pesquisa foram realizadas buscas nas seguintes bases de dados científicas, disponível via *web*: Portal Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)⁶; Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)⁷; Biblioteca da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), de Cursos de Altos Estudos⁸; e Google acadêmico ⁹. Utilizou-se as seguintes palavras-chaves: *internalização*; *internalization*; *acordos*; *tratados*; *international agreement*; *International law*; *gestão de processos*; “BMP”; e *process management*. Para a combinação dos descritores, conforme recomendado por Santos (2007), foram considerados os termos booleanos: AND, OR e aspas.

Ademais, ressalta-se que inicialmente alguns critérios mais restritivos foram estabelecidos para inclusão e exclusão dos trabalhos, a saber: “Artigos”, “Revisados por pares” e “últimos 5 anos”. Acrescenta-se que, após avaliação prévia do material localizado, foi constatado que pela natureza e ineditismo da pesquisa, existia uma carência de literatura relacionada diretamente à temática. Para tanto, os critérios foram ampliados de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 1 - Critérios de inclusão e exclusão das produções da literatura

CRITÉRIOS DE INCLUSÃO	CRITÉRIOS DE EXCLUSÃO
<ul style="list-style-type: none"> i) Deviam ser trabalhos publicados e disponíveis integralmente em base de dados científicas ou em versões impressas; ii) Deviam ser trabalhos publicados a partir de 2010; e iii) Os trabalhos deviam tratar especificamente de acordos internacionais AND/OR gestão de processos. 	<ul style="list-style-type: none"> iv) Foram desconsiderados os trabalhos que não estivessem disponíveis integralmente nas bases de dados pesquisadas; v) Foram desconsiderados os trabalhos anteriores a 2010 que não tratassem de conceitos clássicos relacionados à temática proposta; vi) Foram desconsiderados artigos em idioma diferentes dos estabelecidos (português, inglês e espanhol); e vii) Foram desconsiderados artigos repetidos.

Fonte: Elaboração própria.

Depois de realizadas as buscas com as palavras-chaves nas fontes definidas, foi realizada uma análise aprofundada do título, resumo e palavras-chave dos trabalhos. Em seguida, verificou-se a adequação aos critérios de inclusão e exclusão estabelecidos. Tal

⁶ Disponível em: <http://novo.periodicos.capes.gov.br/> Acesso em: 20 maio 2023.

⁷ Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/> Acesso em: 20 maio 2023.

⁸ Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/categoria/cat/9> Acesso em: 20 maio 2023.

⁹ Disponível em: <https://scholar.google.com.br> Acesso em: 20 maio 2023.

metodologia de pesquisa permitiu a elaboração do presente referencial teórico, o qual é desdobrado nos tópicos a seguir.

2.1 ATOS INTERNACIONAIS E SUA INTERNALIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No presente tópico, abordamos o tema dos atos internacionais e sua internalização no ordenamento jurídico brasileiro. Inicialmente, são discutidos os conceitos e características dos atos internacionais, destacando sua importância no contexto das relações entre países. Em seguida, é analisado o processo de internalização desses atos no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, como eles se tornam parte integrante das leis e normas do país. São explorados os procedimentos e mecanismos legais envolvidos nesse processo, além das consequências e efeitos da internalização dos atos internacionais no sistema jurídico brasileiro.

2.1.1 Atos Internacionais

O ato internacional, sendo o Tratado o mais conhecido (BATISTA, 2017), é fonte de Direito Internacional, conforme ditames do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça¹⁰. É também abordado pelo artigo 21 do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional¹¹. Reconhece-se que o tratado internacional é o instrumento considerado o mais seguro nesse campo, de acordo Mazzuoli (2021, p.68) quando afirma que “os tratados internacionais são, incontestavelmente, a principal e mais concreta fonte do Direito Internacional Público na atualidade [...]”.

Em uma retrospectiva histórica, segundo Rezek (2022, p. 14), “o primeiro registro seguro da celebração de um tratado, naturalmente bilateral, é o que se refere à paz entre Hatusil III, rei dos hititas, e Ramsés II, faraó egípcio da XIX dinastia”. O referido documento foi importante para instituir a paz entre as supracitadas civilizações, instituindo alianças, parcerias comerciais, questões migratórias e até extradicionais. Isso aconteceu cerca de 1.200 anos antes de Cristo (REZEK, 2022).

Nesse sentido, o tratado internacional, por possuir uma concretude histórica, acaba por se tornar o instrumento mais utilizado. Logo, esse dispositivo proporciona segurança nas relações internacionais – um dos fundamentos e princípios tão almejados pelas relações

¹⁰ Promulgado pelo Decreto nº. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em 18 jun. 2022.

¹¹ Promulgado pelo Decreto nº. 4.388, de 25 de setembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm. Acesso em 18 jun. 2022.

políticas e econômicas globais. Só que, ressalvamos, o tratado internacional é apenas uma das fontes do direito internacional que podem ser utilizadas.

Segundo o conceito traçado pelo artigo 2º, item 1, alínea “a”, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969 e internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do Decreto nº. 7.030, de 14 de dezembro de 2009¹², o termo jurídico *Tratado* “significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”. Conforme o *Manual de Redação Oficial e Diplomática do Itamaraty* (2016, p. 129), “é variada a denominação dos atos internacionais, considerando-se, por um lado, a coexistência de diferentes tradições diplomáticas e, por outro, a liberdade de que gozam os países para expressar seu consentimento no plano internacional”. Não obstante, a denominação não irá determinar o conteúdo, situação essa refletida na CF/88 quando “refere-se indistintamente a tratados, acordos ou atos internacionais”, conforme o mesmo Manual.

Ademais, de acordo com Mazzuoli (2011, p.114), os tratados “[...] tornam o direito das gentes mais representativo e autêntico, na medida em que se consubstanciam na vontade livre e conjugada dos Estados e das Organizações Internacionais, sem a qual não subsistiriam”. Com esse intuito, eleva-se o referido instrumento a um status de grande importância para a comunidade internacional. Daí sua relevância nas tratativas internacionais, sobretudo em um contexto socioeconômico globalizado.

Na parte preambular da citada Convenção de Viena, são evocados os princípios do livre consentimento, da boa-fé e a regra do *pacta sunt servanda* como universalmente reconhecidos, bem como:

[...] os princípios da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, da igualdade soberana e da independência de todos os Estados, da não-intervenção nos assuntos internos dos Estados, da proibição da ameaça ou do emprego da força e do respeito universal e observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos.

Além dos princípios que estruturam a criação desse vínculo, para produzir efeitos entre as partes contratantes, tão logo internalizado no ordenamento jurídico doméstico, devem também ser observadas as condições de validade do instrumento, categoricamente destacadas

¹² Ressalta-se que segundo Medeiros (2004, p. 446), o “Continente americano deu o primeiro passo rumo à regulamentação internacional do Direito dos Tratados” com a celebração da Convenção de Havana sobre Tratados de 20 de fevereiro de 1928, em vigor, assinada pelo Brasil e internalizada por intermédio do Decreto de promulgação nº. 18.956, de 22 de outubro de 1929. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18956-22-outubro-1929-549004-publicacaooriginal-64267-pe.html>. Acesso em 11 abr. 2023.

por Araújo (2023, 128), “[...] capacidade das partes contratantes, habilitação dos agentes signatários, consentimento mútuo e objeto lícito e possível”. Complementar a isso, Rezek (2022, p. 14) enfatiza que “tratado é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público e destinado a produzir efeitos jurídicos”. Assim, em relação ao presente ponto e a interconectividade entre a Constituição e Sociedade Internacional, não podemos deixar de citar José Carlos de Magalhães quando este pontua que “as constituições dos Estados, organizadoras das comunidades nacionais e lei suprema de cada país, não podem estar dissociadas dos valores e princípios consagrados na ordem internacional” (MAGALHÃES, 2000, p. 20). Compreende-se, assim, que se deve ter sinergia entre tais setores.

Assim, tal reflexo é constatado na CF/88 ao estabelecer no artigo 4º os princípios que norteiam o comportamento do Estado brasileiro no diálogo concreto e na assunção de compromissos internacionais, a saber:

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Além disso, é mister ressaltar que conforme preceitos estabelecidos nos incisos VII e VIII do artigo 84, da CF/88, compete privativamente ao Presidente da República “[...] manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos. [...] celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Dessa forma, têm-se lançadas limitações quanto às condições de validade para o estabelecimento do laço jurídico. Conforme esclarece Araújo (2023), a celebração dos tratados acaba por estabelecer uma relação jurídica entre as partes contratantes e, após o seu processo de internalização, possibilita sua aplicação no território nacional. Para tanto, são apresentados discutidos a seguir os conceitos que norteiam o trâmite de internalização.

2.1.2 Internalização dos Atos Internacionais no ordenamento jurídico brasileiro

Para que um tratado seja aplicado internamente no Brasil, não resta suficiente apenas sua negociação e respectiva assinatura por partes legitimamente autorizadas. Mostra-se também necessário um procedimento de incorporação desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro. Essa incorporação abrange, segundo Araújo (2023, p. 128), “[...] ratificação, promulgação, publicação e registro”.

A par de uma discussão doutrinária quanto à adoção das teorias da clássica dicotomia monismo *versus* dualismo (MAZZUOLI, 2001), o que ocorre na prática é a necessidade de incorporação de um ato internacional pelos diversos trâmites de análise interna nos Poderes Executivo. Isso se faz segundo preceitos constitucionais do inciso VIII, do artigo 84 e ditames do Decreto nº. 9.191, de 01 de novembro de 2017. No Poder Legislativo, esse processo está amparado conforme inciso I, do artigo 49, da Constituição.

Dessa forma, em breves linhas e conforme demonstrado na Figura 1, tão logo finalizadas as fases de negociação e assinatura do instrumento internacional, e estando o ato sob reserva de ratificação, o Presidente da República, por intermédio de Mensagem, envia seu texto para análise do Congresso Nacional. (GABSCH, 2010, p. 46). Como explicam Gabsch (2010) e Rezek (2022), não há obrigação do Executivo em realizar o envio da Mensagem Presidencial ao Congresso. Isso ocorre, porque essa decisão é discricionária, sendo, então, dependentes de fatores políticos, econômicos, sociais e até relativo ao formato em que foram negociados os termos entre as partes. Ressalvadas as exceções, como as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Observa-se que, embora o Chefe do Poder Executivo tenha a prerrogativa de decidir sobre a conveniência em celebrar um ato internacional e o seu posterior envio ao Congresso Nacional, para que um tratado seja internalizado, caso seja de interesse em prosseguir com o feito, deve-se coexistir a participação do Congresso Nacional no seu papel de decisão conjugada quanto à viabilidade legislativa da proposta. Segundo Batista (2017, p. 2), “embora a competência constitucional para celebrar atos internacionais seja exclusiva do Presidente da República, não se pode ignorar a relevância de outros tantos atores em todas as fases dos tratados”. Nesse sentido, a assinatura presidencial nos tratados não garante, *per se*, a incorporação dos acordos do ato internacional.

No caso de concordância do seguimento do ato pelo Poder Legislativo, após o recebimento de Mensagem Presidencial e a realização dos trâmites coordenados entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob auspício normativo dos respectivos Regimentos

Internos, é publicado o Decreto legislativo, momento no qual o procedimento de internalização retorna ao crivo do Poder Executivo, para fins de ratificação e posterior promulgação, cuja publicação indica a data do início de sua vigência no território nacional (ARAÚJO, 2023). Para Dolinger e Tiburcio (2017, p. 60), ainda que não haja disposição legal específico que oriente em relação à promulgação e à publicação de um tratado, “antes da promulgação, um tratado internacional não produz efeitos no plano interno”, por aplicação analógica do art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro¹³ e por tradição proveniente de Portugal, conforme aponta Rodas (1991, p. 54).

Cabe aqui mencionar jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive pelo Excelentíssimo Ministro Celso de Mello, reafirmada em algumas oportunidades como na ADI 1.480-MC/DF, CR 8.279-AgR/República da Argentina e PET 7848 MC/DF, no tocante à eficácia no plano doméstico dos tratados internacionais. Abaixo transcreve-se trecho da PET 7848 MC/DF (2018, p. 24-25)¹⁴:

Com efeito, e como anteriormente enfatizado, o decreto presidencial de promulgação, que sucede à aprovação congressual do ato internacional e ao depósito do respectivo instrumento de ratificação, revela-se – enquanto momento culminante do processo de incorporação desse ato internacional ao sistema jurídico doméstico – manifestação essencial e insuprimível, especialmente se considerados os três efeitos básicos que lhe são pertinentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno.

Servindo também de base doutrinária para tal sustentação, Medeiros (1995) ressalta quanto à necessidade da promulgação e da publicação do Decreto presidencial, quando já aprovados pelo Congresso Nacional, para que tais atos tenham eficácia jurídica no plano doméstico.

No tocante à essa interlocução dos papéis do Poder Executivo e Legislativo no processo de internalização do ato internacional, cabe aqui apenas pontuar a existência de inquietudes doutrinárias quanto à denúncia dos tratados internacionais¹⁵. Se por um lado a doutrina depara-se com o posicionamento de Rezek (2022) no qual afirma que a denúncia pode ser realizada somente pelo Poder Executivo, com base nos poderes a ele conferidos constitucionalmente, por

¹³ Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei nº. 12.376, de 2010). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 12 abr. 2023.

¹⁴ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/celso-mello-extingue-recurso.pdf> Acesso em 13 abr. 2023.

¹⁵ Sugere-se conferir Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1625, relativa à Convenção nº. 158 da OIT. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1675413>. Acesso em 02 jun. 2023. Nesta demanda, questiona-se a constitucionalidade do Decreto nº. 2.100, de 20 de dezembro de 1996 do Presidente da República, no qual o chefe do Poder Executivo comunicou oficialmente que a Convenção deixaria de vigorar a partir de 20 de novembro de 1997, em razão da sua denúncia junto à OIT.

outro, verificam-se estudos como o de Garcia (2011) em que questiona essa faculdade unilateral. Este último autor ressalta que, no modelo constitucional brasileiro, o Poder Executivo não teria a possibilidade de revogar uma lei, dessa forma, no que diz respeito aos tratados internacionais, também seria um raciocínio similar, porquanto necessitaria de uma validação congressual. Assim, o autor endossa “a necessidade de aprovação pelo Congresso do intento presidencial terminativo do compromisso internacional” (GARCIA, 2011, p. 372) elevando o papel democrático da participação dos Poderes da construção das legislações, consubstanciando seu estudo nas citações dos autores como Pontes de Miranda, Carlos Albuquerque Mello (1979), Arnaldo Süssekind e Pedro Dallari (2003; 1994). Alicerçado a esse questionamento, também se inclui Medeiros (1983, p. 99).

Em referência ao transcurso temporal desse processo, cabe salientar as orientações trazidas pelo do artigo 18, alíneas “a” e “b”, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969). Esses dispositivos se referem à frustração do objeto e à finalidade de um tratado antes de sua entrada em vigor no território das partes, inclusive, quanto ao atraso em sua internalização:

Artigo 18

Obrigação de Não Frustrar o Objeto e Finalidade de um Tratado antes de sua Entrada em Vigor

Um Estado   obrigado a abster-se da prática de atos que frustrariam o objeto e a finalidade de um tratado, quando:

- a) tiver assinado ou trocado instrumentos constitutivos do tratado, sob reserva de ratifica o, aceita o ou aprova o, enquanto não tiver manifestado sua inten o de não se tornar parte no tratado; ou
- b) tiver expressado seu consentimento em obrigar-se pelo tratado no período que precede a entrada em vigor do tratado e *com a condi o de esta não ser indevidamente retardada* (CONVENÇO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS, 1969, grifos nossos).

Após internalizado no ordenamento jurídico pátrio, com a publica o do Decreto de Promulga o, sob o status de lei ordin ria¹⁶, começa a gerar efeitos. Nesse viés, explica Mazzuoli (2001, p.37):

Regra geral   que a partir da entrada em vigor de um tratado uma parte já pode exigir da outra que cumpra a presta o nele estabelecida (caso se trate de um acordo prestacional), ou que se iniciem os atos de coopera o ali previstos (caso seja cooperativo o tratado), ou ainda que tome medidas destinadas a proteger, v.g., os seus nacionais em trânsito naquele outro Estado (caso seja um tratado de garantias) etc. A

¹⁶ Sugere-se conferir e.g., Recurso Especial n  74.376-RJ, julgado em 09.10.1995: “Tratado Internacional. Lei ordinária. Hierarquia. Tratado internacional situa-se formalmente no mesmo nível hierárquico da lei, a ela se equiparando. A prevalência de um ou outro regula-se pela sucessão no tempo”.

partir da entrada em vigor, os tratados adquirem aplicabilidade plena entre as partes, nos termos e sob as condições por ele próprio regulados.

Nesse mesmo crivo, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados estabelece, em seu artigo 26, a obrigação das Partes quanto à observância do princípio da boa fé no momento da entrada em vigor do tratado, bem como, em seu artigo 27, declara que os Estados não podem invocar disposições de direito interno para o não cumprimento de tal ato. Para tanto, o instrumento internacional mostra-se de fundamental importância para a consolidação de vínculos entre Estados soberanos.

Essa ação estatal em relação ao processo de internalização do ato é de grande importância. Ressalta-se que ano após ano o número de tratados assinados pelo país tende a robustecer-se, segundo o panorama pesquisado por Gabcsch (2010, p. 14):

Entre 1920 e 1944, a Coleção de Tratados da Sociedade das Nações registrou mais de 4.800 acordos, isto é, uma média de 200 por ano. Já entre 1946 e 2003, a Coleção de Tratados da Nações Unidas protocolou mais de 158.000 atos relativos a acordos internacionais, correspondentes a cerca de 50.000 tratados registrados no período.

Salienta-se que, conforme consta no sistema Concórdia - Acervo de atos internacionais do Brasil, 12.142 atos já foram registrados pelo Brasil desde 1822¹⁷. Isso aponta que há um grau de influência e representatividade de tais instrumentos no direito brasileiro.

É interessante observar, nesse viés, que o conceito de Governança, quando se refere à produção de resultados eficazes, também deve estar presente no gerenciamento dos atos internacionais e das matérias por ele tratadas, conforme observa Ikeda (2015, p.153),

A proliferação dos tratados internacionais, ao mesmo tempo, gerou efeitos colaterais menos positivos. Os acordos passaram a apresentar áreas de sobreposição e, como resultado, sobre uma mesma situação fática poderiam incidir normas dos mais diversos tratados, inclusive de conteúdo divergente. A dificuldade em determinar as normas que devem prevalecer em cada situação prejudica a definição precisa dos direitos e obrigações dos Estados, impondo reais limites à sua capacidade de ação. A proliferação dos tratados internacionais, nesses casos, compromete justamente a certeza e a segurança jurídicas que sua adoção procura garantir.

Segundo Garcia (2011, p. 107), o aumento do número de tratados mostra-se a realidade no contexto atual. Mesmo assim, esse número não reflete a forma como a sociedade doméstica se depara ou compreende os reflexos destes. Assim, ao verificar esse papel de interseção entre

¹⁷ Dados coletados em 10 de abril de 2023 com os dados disponível no Concórdia. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> Acesso em: 10 abr. 2023.

as esferas internacionais e domésticas em se tratando de atos internacionais, deve ser mantida à observância da Governança para permitir a produção de resultados eficazes nessa dinâmica, inclusive no sentido de criação de coerência nos dois níveis de atuação estatal (PETERS, 2013).

Conforme preceituam os princípios constitucionais e internacionais quanto à conduta de atuação Estatal perante compromissos internacionais, não é de se estranhar a necessidade da Administração Pública em realizar uma gestão adequada dos presentes instrumentos assinados e internalizados pelo Governo brasileiro. Para Peters (2013), com a finalidade de concretização dessa Governança e, como uma forma de linearidade de fluxos e cadeias valorativas de um processo, podem ser articuladas etapas, quais sejam: estabelecimento e coordenação de metas, implementação, avaliação e reação. Perante esse contexto, e diante dos esclarecimentos apresentados relativos à necessária observância quanto aos procedimentos de internalização de compromissos internacionais, são apresentados conceitos sobre a gestão de processos e seus efeitos no setor público no tópico a seguir.

2.2 GESTÃO DE PROCESSO E A CARACTERIZAÇÃO DO FLUXO INSTITUCIONAL

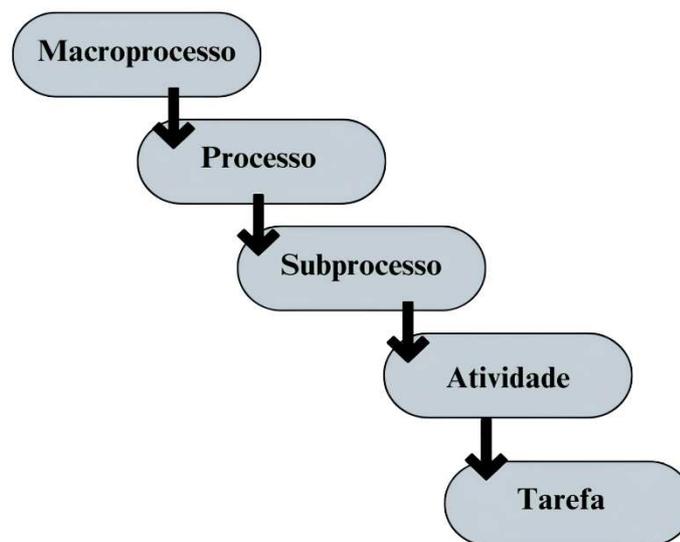
Nesta seção, é abordada a gestão de processos e sua relação com a caracterização do fluxo institucional para a internalização de atos internacionais. Inicialmente, é discutido o conceito de processo, destacando sua importância como uma sequência de atividades inter-relacionadas que visam alcançar um objetivo específico. Em seguida, é explorado o papel da gestão de processos nesse contexto, abordando as estratégias e técnicas utilizadas para otimizar e aprimorar a execução dos processos. São discutidas, pois, as ferramentas e as abordagens adotadas para garantir a eficiência, a transparência e a conformidade nesse fluxo institucional.

2.2.1 Processo

Em uma abordagem conceitual inicial, direcionada ao processo, destacam-se os preceitos trazidos por Harrington (1993, p. 10), no qual pontua que “processo é qualquer atividade que recebe uma entrada (*input*), agrega-lhe valor e gera uma saída (*output*) para um cliente interno ou externo”. Segundo o referido autor, para gerar resultados concretos e agregar valor, os processos fazem uso dos recursos da própria organização. Ademais, para Davenport (1994), um processo é traduzido como uma ordenação coordenada das atividades, com uma identificação clara do seu início (*input*) e da sua finalização (*output*), restando marcante a agregação do valor ao produto.

Conforme pontua Harrington (1993), os processos também assumem uma ordenação hierárquica, classificando-se por *Macroprocessos*, os que envolvem várias funções em uma organização; *Processos*, os que contemplam um conjunto de atividades correlacionadas; *Subprocessos*, uma parte do processo; *Atividade*, ações que são desenvolvidas como parte de um processo ou subprocesso; e *Tarefa*, parte de uma atividade. Assim, a presente ordenação pode ser representada conforme a figura a seguir:

Figura 3 - Representação da ordenação hierárquica dos processos



Fonte: Elaboração própria.

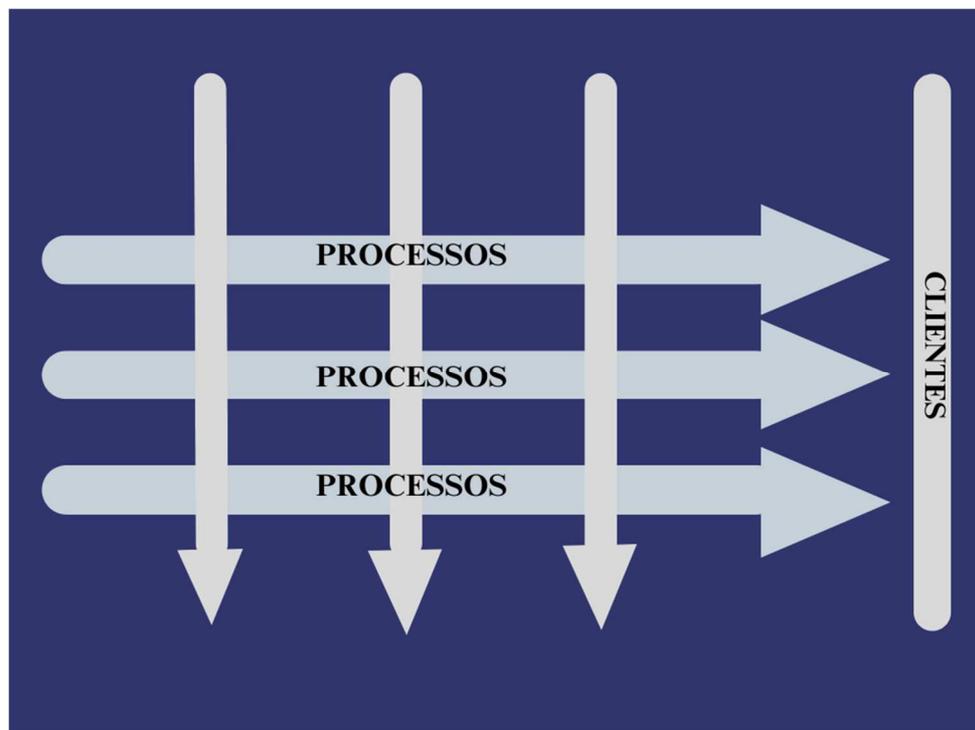
Além dessa classificação, é importante observar a divisão por tipos de processos, enumerada pelo CBOK (ABPMP, 2020, p. 45) como sendo contemplados em três diferentes categorias: “Processos primários (também denominados processos “*core*” ou “principais”); Processos de Suporte; e Processos de Gerenciamento”. Ressalta-se que, nesse aspecto, o CBOK também pontua a representatividade de cada tipo de processo em uma empresa. Estima-se que, na maioria dos negócios, os processos primários representariam 20% das atividades, os de suporte, 70 %, e os gerenciais 10%.

Em uma breve explicação, Fiel Filho (2010) ressalta que os processos primários seriam os que impactam diretamente o cliente. Já os processos de apoio (ou suporte) são os que auxiliam os primários a gerarem um bom resultado. No tocante aos processos gerenciais, são aqueles que coordenam as atividades desenvolvidas pelos dois tipos processuais.

Gonçalves (2000, p. 12) também destaca as características essenciais dos processos empresariais como: “internos (quando têm início, são executados e terminam dentro da mesma

empresa) ou externos”. Ainda, segundo o mesmo autor, os processos também podem se estabelecer inter ou intraorganizacionalmente. Isso vai depender da quantidade de empresas envolvidas. O estudioso evidencia também a característica da verticalidade e horizontalidade do processo, em que esta última é demonstrada como uma presença de uma transversalidade na organização, “[...] já que se desenvolvem ortogonalmente à estrutura “vertical” típica das organizações estruturadas funcionalmente”. Essa dinâmica pode ser observada conforme representação na Figura 4:

Figura 4 - Demonstração de uma estrutura vertical e horizontal



Fonte: Adaptação de Fiel Filho (2010, p. 135).

Segundo Gonçalves (2000) e Rummler e Brache (1990), mostra-se especialmente vantajosa quando assumida a característica da horizontalidade nas organizações, porque há uma maior abertura de visão que permite realizar a identificação e aprimoramento da interação das unidades organizacionais, momento no qual estas comunicam entre si. Nesse sentido, “[...] são nessas transferências que ocorrem os erros e a perda de tempo, responsáveis pela maior parte da diferença entre o tempo de ciclo e o tempo de processamento nos processos empresariais (GONÇALVES, 2000, p. 16). Eis um ponto a ser melhor examinado pela lupa científica.

A explicação trazida por Gonçalves sobre a transversalidade do processo guarda relação com o pontuado por Porter (1992). Este último salienta a importância da cadeia e do sistema de

valores para a criação de vantagem competitiva, com o objetivo de entrega de um resultado a um cliente ou a um usuário final. Com isso, oferece-se “uma visão estratégica dos processos de negócios ao longo da organização e os produtos que elas dão suporte” (ABPMP, 2020, p. 424).

Esclarecem também Torres *et al.* (2013, p. 3), quanto à importância da Cadeia de Valor, a partir do momento que permite “[...] uma melhor visualização do valor ou benefício agregados nos processos e sendo utilizada amplamente na definição dos resultados e impactos de organizações.” Permite transmitir, portanto, como uma entidade se organizar para o cumprimento de sua missão institucional. Já na leitura de Porter (1992, p.33), ainda no que concerne à Cadeia de valor, “toda empresa é uma reunião de atividades que são executadas para projetar, produzir, comercializar, entregar e sustentar seu produto. Todas estas atividades podem ser representadas, fazendo-se uso de uma Cadeia de Valores”.

Para Torres *et. al* (2013, p. 9), essa reflexão de Porter pode também ser inserida no escopo do setor público, pois “compreendendo as atividades realizadas como os pilares para o alcance dos objetivos estratégicos, uma vez que elas expressam como a organização pública funciona e gerencia seus recursos para entregar serviços públicos de qualidade para os cidadãos” (TORRES *et al.*, 2013, p. 9).

Assim, diante de uma visão estratégica dos processos de negócio, o administrador público depara-se com o desafio gerencial, transmitindo a importância do estudo da gestão de processos para permitir que esses sejam “capazes de gerar produtos/serviços que atendam às expectativas dos cidadãos-usuários e de outras partes interessadas” (FIEL FILHO, 2010, p. 148). Esses devem, ainda, ser pautados pelos princípios norteadores da Administração Pública Federal, elencados no artigo nº. 37 da CF/88, transcrito a seguir: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]”.

Ainda, de acordo com que preconiza Di Pietro (2017), o processo, de uma forma geral, é um instrumento utilizado pelos três Poderes do Estado – Judiciário, Legislativo e Executivo. O fundamento precípua desse instrumento encontra-se balizado na Constituição Federal, com “o objetivo de assegurar a independência e o equilíbrio no exercício das suas funções institucionais e, ao mesmo tempo, garantir que esse exercício se faça com respeito aos direitos individuais, também assegurados pela Constituição” (DI PIETRO, 2017, p. 791). Há, portanto, um ponto de equilíbrio promovido pelas normativas em vigor.

No que se refere à celeridade processual, ressalta-se a observância do princípio constitucional da duração razoável do processo enumerado pelo inciso LXXVIII do artigo 5º

da Constituição Federal, no qual destaca-se que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Esse princípio ressalta a preocupação constitucional para que a duração de qualquer processo não seja prolongada além do razoável, um destaque patente em relação à celeridade, consubstanciada inclusive pelos ditames da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, quando esta traz as observâncias quanto à organização processual no âmbito da Administração Pública Federal, também aplicando-se aos órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciário da União (Art. 1º da Lei).

Ainda no contexto processual e na sua visão institucional e gerencial, como forma de organização processual na classificação adotada atualmente pelo MJSP, organização estudada, verifica-se que em sua cadeia de valor (Anexo A) a ordenação hierárquica é composta por 27 Macroprocessos, sendo 21 finalísticos e 6 de Governança, Gestão e Suporte. Além disso, abaixo dos Macroprocessos, são definidos 126 Processos, compostos por 86 finalísticos e 40 de Governança, Gestão e Suporte.¹⁸ No próximo tópico, são discutidos os procedimentos da gestão de processos.

2.2.2 Gestão de Processos

Quanto à necessidade de uma visão estratégica dos processos organizacionais e de uma visão de controle processual, inicialmente é mister observar os conceitos de métodos de melhorias processuais. Originalmente desenvolvido nos laboratórios da *Bell Laboratories* – EUA na década de 1930, pelo estatístico Walter A. Shewhart, o método que atualmente é conhecido como *Plan* - Planejar (P); *Do* – Fazer (D); *Check* – Checar (C); e *Act* – Agir (A) foi criado como sendo um ciclo de controle estatístico do processo que poderia ser repetidamente utilizado (ANDRADE, 2003).

No decorrer dos anos, o método foi passando por aprimoramentos. Sua popularização efetivamente ocorreu na década de 1950 pelo especialista W. Edwards Deming que, ao desenvolver os conceitos de qualidade em trabalhos no Japão, desenhou o que chamou de *Shewhart PDCA Cycle* (ANDRADE, 2003).

Conforme explica Mauriti, Macieira e Maria (2004, p. 145), “o ciclo P-D-C-A pode ser considerado o método mais geral para trabalharmos com qualidade”. O significado de sua composição também é resumido pelas autoras conforme a descrição a seguir:

¹⁸ Informação extraída do sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://justicagovbr.sharepoint.com/sites/GestaodeProcessosMJSP/SitePages/ca.aspx> . Acesso em: 4 ago. 2022

P - Planejar o trabalho a ser realizado;
D - Executar o trabalho planejado;
C - Medir ou avaliar o que foi feito, assim identificando a diferença entre o que foi feito, em relação ao que foi planejado; e
A - Atuar corretivamente sobre a diferença identificada. A atuação corretiva pode ocorrer sobre o que foi feito (trabalho, reparo, etc.) ou sobre o planejamento (MAURITI; MACIEIRA; MARIA, 2004, p. 145).

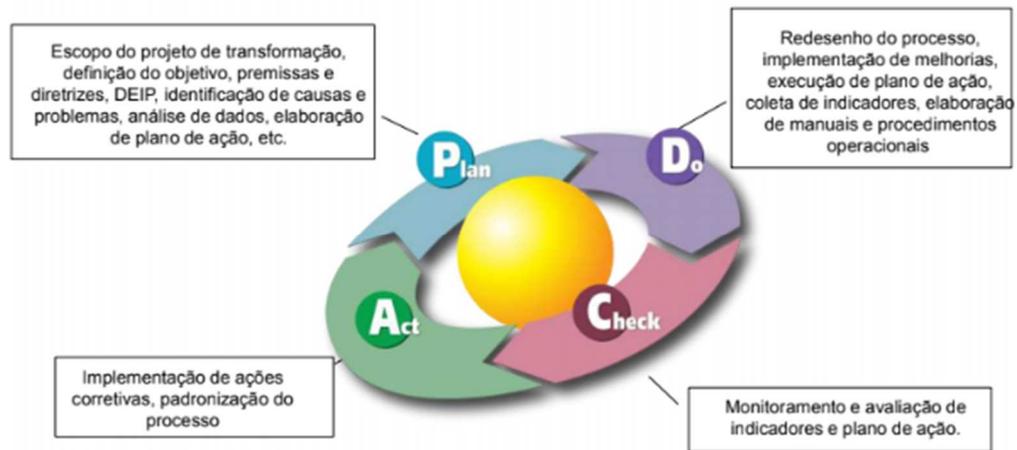
Assim, também esclarece Andrade (2003, p. 12) quanto às possibilidades de utilização do ciclo PDCA, pode “[...] ser utilizado para o estabelecimento de metas de melhoria providas da alta administração, ou também de pessoas ligadas diretamente ao setor operacional, com o objetivo de coordenador de esforços de melhorias contínuas”. Em correlação ao presente conceito e representando uma evolução sistêmica da presente proposta, em 2002, foi apresentada a moderna gestão organizacional no livro *Business Process Management – The Third Wave* (“Gerenciamento de Processos de Negócio – A Terceira Onda”) (CAPOTE, 2012, p. 119).

De acordo com o conceito trazido pelo CBOOK (ABPMP, 2020, p. 428), o Gerenciamento de Processos e Negócios “é uma disciplina gerencial que integra estratégia e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos de ponta a ponta”. Nesse viés, a gestão do processo tem por objetivo administrar as atividades rotineiramente executadas por um órgão.

Sob a égide da mencionada disciplina, foi estruturada a metodologia atualmente aplicada pelo MJSP, preliminarmente desenhada pela Consultoria INDG no ano de 2009 e paulatinamente aprimorada à luz das necessidades institucionais, conforme verifica-se em manual disponibilizado pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica no sistema interno do órgão¹⁹.

Figura 5– Gestão de Processos MJSP: Metodologia

¹⁹ Sistema interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://justicagovbr.sharepoint.com/sites/GestaodeProcessosMJSP/SitePages/Metodologia.aspx> . Acesso em 05 ago. 2022.

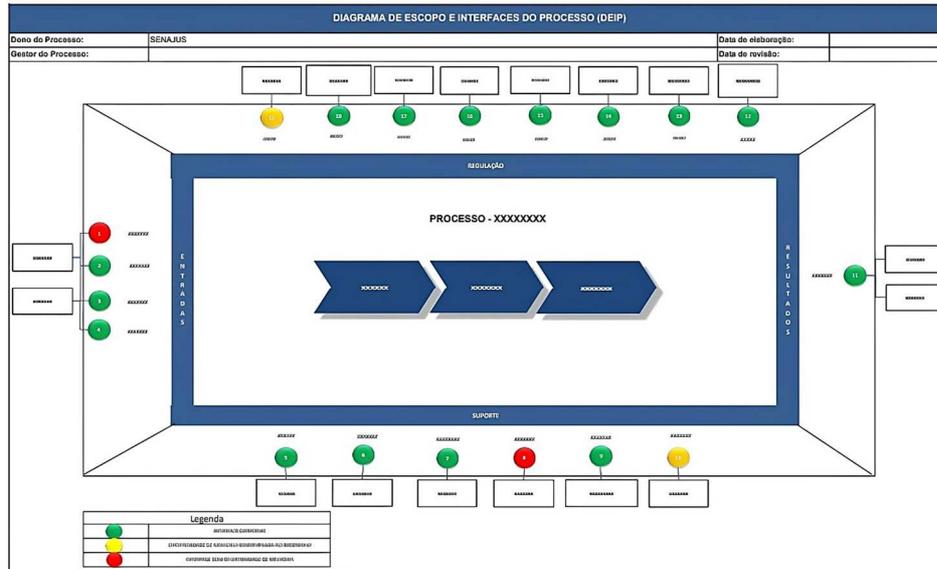


Fonte: Sistema interno do MJSP²⁰.

De acordo com a Figura 5 e com a metodologia utilizada pelo Ministério estudado, verifica-se que na fase inicial da análise dos processos de trabalho da instituição aplica-se a ferramenta de Diagrama de Escopo e Interface do Processo (DEIP), para identificar, conhecer e documentar o Macroprocesso que está sendo avaliado. Conforme prática adotada institucionalmente e apresentada na rede interna e exclusiva da Pasta, na fase de elaboração do *Diagnóstico do Processo*, em articulação com os atores envolvidos, são mapeadas informações sobre os insumos e os fornecedores correlatos; sobre os produtos e serviços dos processos e respectivos clientes; dos fatores críticos do processo; dentre outros. Assim, somente após esse levantamento inicial de informações foi utilizado o formulário “Diagrama de Escopo e Interface do Processo – DEIP” para fins de compilação do diagnóstico do processo.

Figura 6 - Diagrama de Escopo e Interface do Processo (DEIP)

²⁰ Disponível em: <https://justicagovbr.sharepoint.com/sites/GestaodeProcessosMJSP/SitePages/Metodologia.aspx>
Disponível em: Acesso em 05 ago. 2022.



Fonte: Sistema interno do MJSP.²¹

Para detalhar melhor esse processo, é utilizada a Notação para Modelagem de Processos de Negócio (BPMN), definida pelo CBOK (ABPMP, 2020, p. 105) como “um padrão criado pela *Business Process Management Initiative*, agora fundido com o *Object Management Group* (OMG)”. Esse acabou por se consolidar como linguagem padrão internacional de mapeamento de processos. Ainda de acordo com o CBOK (ABPMP, 2020, p. 106), como características principais do BPMN, verifica-se uma indicação clara de “eventos iniciais, intermediários e finais; atividades e fluxos de mensagens; comunicações intraempresas e colaboração entre empresas; e fluxo de atividades de dados”.

Referidos fluxogramas são instrumentos que permitem uma maior “compreensão e avaliação de como os processos são realizados, indicando sua sequência e os responsáveis por sua execução” (DE LIMA, 2017, p. 19). Conforme De Lima (2017), as principais vantagens na utilização do fluxograma para representar um processo seriam:

Identificação fácil de duplicidade de tarefas, de tarefas desnecessárias e/ou que podem ser fundidas; Percepção da melhor sequência das tarefas a serem executadas; Facilidade de compreensão do processo, principalmente em condições de treinamento; e permite a visão holística (sistêmica) dos processos, representada pelo fluxograma do macroprocesso (DE LIMA, 2017, p. 19).

Dessa forma, em observância ao proposto na pesquisa, as citadas ferramentas, que compõem a fase do planejamento (do PDCA) e análise do processo institucional, definido por Capote (2012, 162), como a fase do “*As Is* – ou análise do processo como é”, foi a base utilizada

²¹ Disponível em: <https://justicagovbr.sharepoint.com/sites/GestaodeProcessosMJSP/SitePages/Metodologia.aspx>. Acesso em 05 ago. 2022.

para a análise do fluxo atualmente existente no órgão na etapa de internalização do ato internacional. Tomou-se, ainda, por base o curto período de implementação do fluxo traçado pela Portaria nº. 453/2020.

Para o autor, primeiramente deve-se analisar e compreender “o processo como é (As Is), para depois eliminar os verdadeiros problemas no novo processo (To Be)” (CAPOTE, 2012, p. 169). Ademais, pontua que “um dos objetivos mais importantes da realização da análise e desenho de processos (As Is e To Be) é permitir a coordenação efetiva (orquestração) do seu funcionamento, e não necessariamente trocar ou adicionar tecnologias” (CAPOTE, 2012, p. 169). Consequentemente, pode-se apreender a importância da observância da governança processual.

A respeito, portanto, dessa governança, segundo complementação conceitual do CBOOK (ABPMP, 2020, p. 47), “o Gerenciamento de Processos de Negócio, como disciplina de gestão, traz consigo o conceito de governança”. Isso implica numa tomada de decisão estruturada baseada no funcionamento de uma organização, bem como na implementação de mudanças, no que concerne à entrega de valor aos clientes. Logo, a governança se traduz como uma forma de direção comum da economia e da sociedade para fins de se concretizar reflexos coletivos positivos. Para tanto, conforme Peters (2013, p.29) salienta, “o processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas”.

Assim, para a definição de metas, é preciso ser pontuado que, quando se remete à ideia de diálogo intenso entre os atores presente no conceito da governança, merece ser destacada a influência da globalização nessa dimensão. Parte-se, com efeito, de uma visão conectada com os instrumentos internacionais, passando para uma aproximação das culturas, interligação econômica e um certo esfacelamento das fronteiras estatais. Traz-se, inclusive, uma mudança no papel do Estado Nacional (GONÇALVES, 2005).

Não somente a globalização como também a inovação processual e a tecnologia mostraram-se continuamente presentes nessa seara. Dessa forma, o Estado também pode atuar como um agente inovador, tendo um importante e amplo papel nesse conceito. Na classificação utilizada por Cavalcante (2017, p. 123), podemos identificar quatro tipos de inovações:

- 1) Inovação no serviço: introdução de novos serviços para clientes novos ou existentes ou oferecimento de serviços existentes para novos clientes.
- 2) Inovação no processo: o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (foco interno).
- 3) Inovação no processo tecnológico: novos elementos são introduzidos no sistema produtivo ou na operação de serviços de uma organização para produzir seus produtos ou restituir seus serviços aos cidadãos.

4) Inovação no processo administrativo: novas abordagens e práticas para motivar e recompensar membros da organização, desenhar estratégias e estrutura das unidades executoras e modificar o processo de gestão das organizações.

Portanto, esses quatro tipos de inovação podem ser constatados de uma forma simbiótica em uma organização. Complementar a isso, de acordo com Souza e Fátima Bruno-Faria (2013, p. 133), “a organização deve ser percebida como um todo integrado no qual cada unidade tem importância para os resultados da inovação e para poder contar com a participação de colaboradores externos sempre que não se possuam as competências necessárias ao processo”. Os mesmos autores ainda destacam que, para existir uma efetividade nos resultados, um planejamento estratégico da inovação processual é importante para tanto.

Ainda, verifica-se que a inovação tecnológica desempenha um papel fundamental em dar amplitude ao processo inovador. Segundo o CBOK (ABPMP, 2020, p. 217), “a transformação de negócios e digital é muita mais ampla que melhorias organizacionais e das unidades de negócios. O escopo e o alcance abrangem as interações de ponta a ponta entre uma organização e seus clientes e fornecedores”.

Nesse viés, conforme enfatiza Corydon, Ganesan e Lundqvist (2016, p.5), “*Digitizing behind-the-scenes processes offers the most potential for productivity gains in the public sector. It is also the most difficult thing to do right*”. Apontam, dessa forma, tanto a importância da inovação tecnológica para o processo, como também a dificuldade em implantá-la corretamente. Esse é um equilíbrio que deve ser buscado nos horizontes das organizações.

No que concerne ao entendimento sobre o funcionamento das organizações e à necessidade de uma gestão de processos, Gonçalves (2000, p. 18) considera isso ainda limitado, necessitando, portanto, de aperfeiçoamento, porque “a importância do emprego do conceito de processo aumenta à medida que as empresas trabalham com conteúdo cada vez mais intelectual, oferecendo produtos cada vez mais ricos em valores intangíveis”. Esse entendimento acaba por dialogar com a temática da presente pesquisa, no sentido de que a preocupação com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro pode empreender uma quebra paradigmática às temáticas comumente tratadas na administração pública.

Fiel Filho (2010, p. 151) sugere, por sua vez, que é oportuno “existir um acompanhamento dos resultados dos processos, análise de sua tendência, a sua comparação através do *benchmarking* e o estabelecimento de metas a serem atingidas”. Essas medidas devem ser empregadas para fins de um aprimoramento desses processos visando a qualidade da entrega do produto. De acordo com Harrington (1997, p. 408), por sua parte, as instituições que possuem o maior potencial de sucesso “são aquelas que perseguem agressivamente um

conjunto de estratégias de melhoria do processo (em vez de esforços de melhoria funcional ou departamental) que mudem a maneira pela qual elas fazem negócios e a cultura de suas empresas”.

Por conseguinte, uma estratégia de melhoria é a utilização de um processo contínuo (MÜLLER, 2014) de mensuração do desempenho do processo que, conforme preceitua Carpinetti (2017, p. 205), significa “quantificar a eficiência e/ou a eficácia das atividades de um negócio por meio de métricas ou indicadores de desempenho”. Essa melhoria deve ser, inclusive, “orientada por metas de avaliação – padrões, KPIs, limites de custo e assim por diante” (ABPMP, 2020, p. 214). Assim, o objetivo de um indicador “é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada ou construída, de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação” (BAHIA, 2021, p. 8).

O estudo da gestão processual nesse contexto é relevante, pois, conforme aponta Camino (2019, p. 34-35), “os compromissos internacionais, ao serem negociados em boa-fé – com intenção, portanto, de serem internalizados pelos países convenientes – não podem estacionar, sem motivo, em algum ponto do caminho, indefinidamente”. Destarte, na medida em que se aplica a organização processual em uma atividade desenvolvida pela administração pública, melhores podem ser a uniformização de entendimentos sobre a forma de trabalho, o fluxo de informações, padronização dos processos, gestão organizacional, compreensão teórica e prática, redução de tempo e defeitos (PAIM *et al.*, 2011).

Após a apresentação dos conceitos de atos internacionais e a forma com que dialogam com o normativo interno de um país, bem como os conceitos de gestão de processos e as ferramentas que podem ser aplicadas no processo de internalização do normativo em um órgão público federal, à luz do princípio de governança dos atos internacionais e do processo e do necessário papel inovador do Estado, cabe a partir de então detalhar a metodologia adotada para o desenvolvimento da presente pesquisa. Isso é realizado no próximo capítulo que tece ponderações sobre os procedimentos, as técnicas e os métodos empregados nesta investigação.

3. METODOLOGIA

Para fins de delimitação da metodologia utilizada na presente pesquisa, são apresentados, a seguir, os métodos e técnicas, assim como o tipo de pesquisa, a caracterização da organização da análise. Para isso, são indicadas as unidades participantes do órgão cujo servidores foram entrevistados. Desse modo, todos os instrumentos e os procedimentos de coleta de dados, bem como as estratégias para a análise das informações são descritos nos tópicos que seguem.

3.1 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa adotou a abordagem qualitativa, tendo em vista a necessidade de realização de um mapeamento inicial da temática em um órgão público federal específico, ainda que inicialmente identificadas demais pesquisas com abordagens quantitativas em relação ao fenômeno geral da internalização dos atos internacionais no Brasil. Com isso, a pesquisa tem um caráter descritivo e exploratório, uma vez que a temática é ainda pouco explorada pela literatura, embora existam estudos sobre o assunto. Esse material foi recuperado durante a revisão de literatura apresentada no capítulo anterior em que foram descritos os procedimentos para a seleção das produções bibliográficas consultadas para consubstanciar a análise das informações sobre o objeto de estudo, o ato internacional.

Salienta-se que se optou, em um primeiro momento, por uma abordagem qualitativa, tomando por base os fundamentos de Creswell (2021). Por isso, foi realizada “uma abordagem voltada para a exploração e para o entendimento do significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano” (p.3). No presente caso, o objeto é estudado em especificidade nas fases do processo de internalização de um ato internacional no âmbito do MJSP, respaldado por normativo interno.

No que se refere à natureza, trata-se, como dito, de pesquisa exploratória e descritiva. De acordo com Creswell (2021, p. 85), “quando as variáveis e a base teórica são desconhecidas”, as pesquisas exploratórias são mais acertadamente utilizadas para permitir desenvolvimento, esclarecimento e modificação de conceitos e ideias. Portanto, com a presente pesquisa, busca-se conhecer e compreender a internalização de atos internacionais no âmbito do MJSP sob a ótica dos conceitos de gestão de processos, tratando-se de conceitos novos tanto para a unidade adotante, MJSP, quanto para os demais Ministérios envolvidos nesse mesmo processo – o que justifica a pesquisa aqui realizada ser de natureza exploratória. Ademais, a

pesquisa também é caracterizada como descritiva, pois tem por objetivo identificar e registrar o fenômeno em um contexto organizacional, obtendo informações sobre o normativo interno e seu fluxo processual no âmbito do MJSP (TRIVIÑOS, 2008).

Salienta-se, ainda, que é utilizada a estratégia de estudo de caso. Essa abordagem é definida por Creswell (2021, p. 11) como sendo “um desenho encontrado em muitas áreas em que o pesquisador desenvolve uma análise profunda de um caso, geralmente um projeto, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos”. Isso decorre, pois a presente investigação tem como objetivo caracterizar o processo definido pela Portaria nº. 453/2020 e compreender os reflexos do citado normativo relacionado à fase inicial de incorporação de um ato internacional no MJSP.

Acrescenta-se que, com base nos estudos doutrinários e achados de pesquisa, é desenhada uma ferramenta experimental para fins de verificação da relevância social da temática e ampliação da transparência. Nesse sentido, serve-se de uma abordagem metodológica social, com a utilização da Pesquisa-ação que, na definição de Thiollent (2022, p. 19),

é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

A perspectiva filosófica do presente estudo é a construtivista, objetivando “confiar o máximo possível nas visões que os participantes têm da situação que está sendo estudada” (CRESWELL, 2021, p. 6). Isso permite a elaboração de um mapeamento situacional que reflete a realidade do órgão. A presente pesquisa é desenvolvida no âmbito do MJSP com a utilização dos seguintes instrumentos de coleta de dados: pesquisa bibliográfica para a melhor compreensão do tema abordado (CRESWELL, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2021); pesquisa documental para descrever e caracterizar o objeto de estudo (MARCONI; LAKATOS, 2021); entrevistas individuais não estruturadas (MARCONI; LAKATOS, 2021) e elaboração de uma interlocução tecnológica por meio de ferramenta experimental (THIOLLENT, 2022). E, para análise das informações, é empregada a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2016). Nos próximos tópicos, todas essas técnicas são descritas. A começar, no próximo, há a caracterização da organização em que a pesquisa se dedicou a analisar a partir dos reflexos da Portaria nº. 453/2020 nas fases iniciais do processo de internalização do ato internacional.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

O MJSP, órgão da Administração Pública Federal direta, foi criado durante o Brasil Império, por intermédio do Decreto de 3 de julho de 1822. O responsável por essa criação foi o Príncipe-Regente Dom Pedro de Bragança (Pedro I). Naquela época, o nome do órgão era Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, conforme dados extraídos da obra *Memória da Administração Pública Brasileira*, produzida pelo Arquivo Nacional.²²

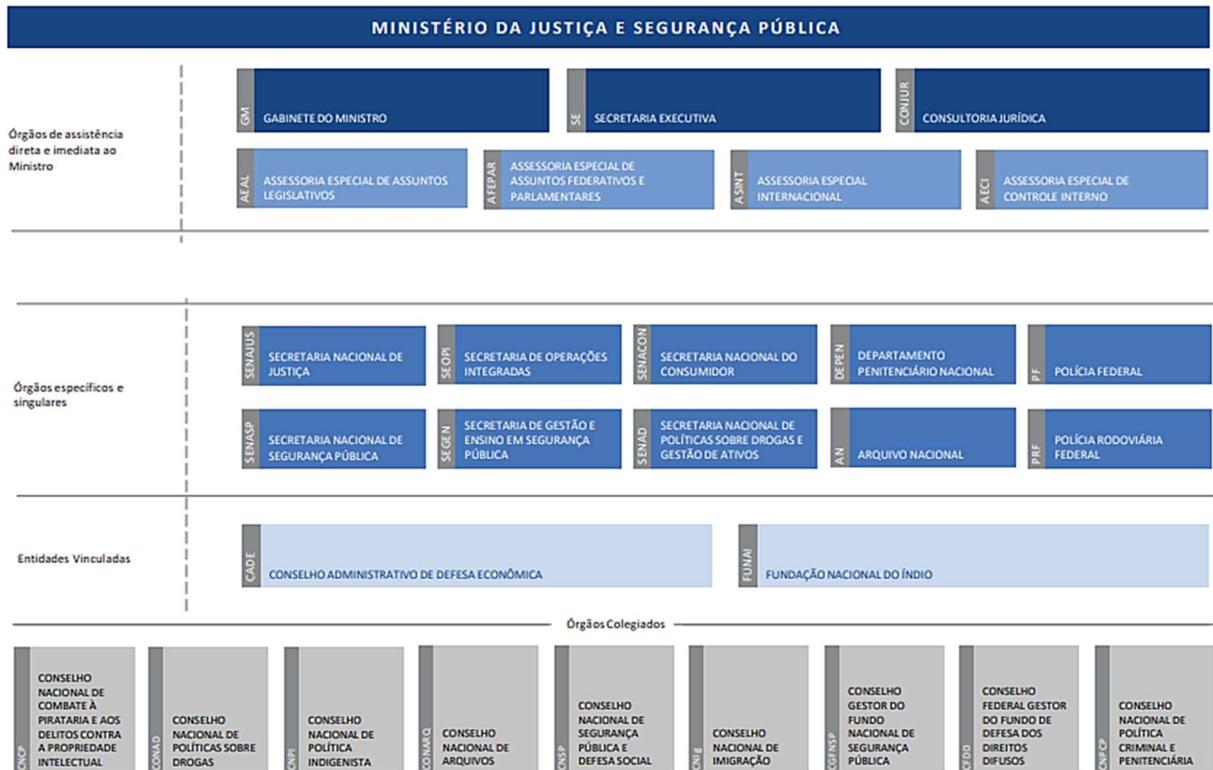
Atualmente, as competências regimentais do MJSP podem ser verificadas no artigo 35 da Medida Provisória nº. 1.154, de 1º de janeiro de 2023, e no artigo 1º do Anexo I do Decreto nº. 11.348, de 1º de janeiro de 2023, que se voltam para a defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; política judiciária; política sobre drogas; a defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor; nacionalidade, imigração e estrangeiros; dentre outras. Ressalta-se, no entanto, que para o recorte temporal utilizado na presente pesquisa, são consideradas as competências então definidas no artigo 37 da Lei nº. 13.844, de 18 de junho de 2019, e artigo 1º do Anexo I do Decreto nº. 11.103, de 24 de junho de 2022.

Para fins de cumprimento da missão institucional da Pasta, qual seja: “Trabalhar para a consolidação do Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 2019), segundo ditames do artigo 38, da Lei nº. 13.844 de 18 de junho de 2019, e artigo 2º do Anexo I do Decreto nº. 11.103, de 24 de junho de 2012, já superados, o Ministério possuía a seguinte estrutura organizacional: o núcleo central da Pasta era composto sete órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: Gabinete; Assessoria Especial de Controle Interno; Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares; Assessoria Especial de Assuntos Legislativos; Assessoria Especial Internacional; Secretaria-Executiva; e Consultoria Jurídica.

Além disso, possuía dez órgãos singulares específicos, conforme indicado no organograma a seguir:

²² BRASIL. ARQUIVO NACIONAL. *Memória da Administração Pública Brasileira: Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça*. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/341-secretaria-de-estado-dos-negocios-da-justica-1822-1891>>. Acesso em: 9/02/2023.

Figura 7 - Organograma geral do MJSP



Fonte: Sítio do MJ.²³

Para possibilitar a organização das atividades desenvolvidas pelos órgãos que compõem o Ministério, são definidos diversos macroprocessos por meio de cadeia de valor (PORTER, 1990). Assim, conforme orientações da Resolução CGE nº. 11, de 30 de setembro de 2020, o Comitê de Governança Estratégica do MJSP aprovou a cadeia de valor da Pasta, demonstrada no Anexo A da presente pesquisa. A cadeia de valor, segundo definida no *Guia Técnico de Gestão Estratégica* (BRASIL, 2020a, p. 16) é entendida como “ferramenta de diagnóstico e gestão que permite representar uma organização como um conjunto de subsistemas (atividades), com entradas (insumos), processos de transformação e saídas (produtos)”. Esse é um importante mecanismo de mapeamento dos processos desempenhados por organização, permitindo o seu monitoramento.

Nesse sentido, é importante destacar que a articulação internacional está presente como um dos macroprocessos finalísticos da Pasta, relacionada à entrega para sociedade da participação e suporte à tomada de decisão do Governo Federal. Assim, nota-se que o papel do

²³ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/organogramas/>. Acesso em 26 maio 2022.

MJSP está relacionado à seara internacional e que suas unidades estão interligadas para esse fim. Além da atuação internacional presente na Pasta e dos seus reflexos para o desenvolvimento nas diversas temáticas tratadas pelos órgãos específicos e singulares e entidades vinculadas, demonstradas na figura a seguir, a presente pesquisa tem por direcionamento a caracterização do processo de internalização de atos internacionais que perpassam o MJSP, tomando por base as orientações traçadas pela Portaria nº. 453/2020. Logo, no que se refere especificamente ao processo de internalização do ato internacional, deve-se observar o fluxo descrito pela Portaria nº. 453/2020, a partir do seu artigo 10, ilustrado pela figura a seguir, quando explicita o processo de tramitação de atos internacionais assinados e as áreas nele envolvidas.

Figura 8 - Fluxo das áreas delimitado pela Portaria 453/2020



Fonte: Elaboração própria.

Nota-se, pelo fluxo acima apresentado, que o ato tramita do Gabinete do Ministro para Assessoria Especial Internacional (ASINT). Em seguida, vai para Órgão Técnico ou Assessoria Especial de Assuntos Legislativos (AEAL). Depois, chega, finalmente, à Consultoria Jurídica do MJSP. Dessa forma, tendo por base a presente delimitação do olhar para a internalização do ato internacional no âmbito do Ministério, são, a seguir, aclarados quais foram os participantes da presente pesquisa.

3.3 PARTICIPANTES DA PESQUISA

No que se refere à seleção de participantes para a realização da presente pesquisa, é importante destacar que foram elencados servidores que atuam no nível de gestão das unidades explicitadas na Figura 8, sendo elas o Gabinete do Ministro, Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, Consultoria Jurídica, Assessoria Especial de Assuntos Legislativos e Órgãos Técnicos, preferencialmente os titulares dos cargos ou representantes por eles indicados. Desse modo, foram entrevistados servidores que estão diretamente envolvidos com a temática em

análise. Todos tiveram seus nomes omitidos, conforme protocolo de ética aplicado por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinados por todos.

No que concerne aos órgãos técnicos, denominação utilizada pela Portaria nº. 453/2020, para fins de delimitação dos participantes, são utilizados os dados da atuação internacional do Ministério concernentes às temáticas dos atos internacionais negociados e assinados nos anos de 2019 e 2020. Essas informações são apresentadas nos Relatórios de Gestão dos citados períodos pelo próprio MJSP.

Ademais, ressalta-se que o recorte temporal utilizado para a realização das presentes entrevistas foi entre os meses de novembro e dezembro de 2022, período em que vigia a estrutura organizacional delimitada pelo Decreto nº. 11.103, de 24 de junho de 2022. Além disso, após a realização das entrevistas inicialmente delimitadas, verificou-se a possibilidade de complementação de coletas de informações dos clientes definidos no presente estudo, quais sejam: o Ministério das Relações Exteriores e a Presidência da República. Em resumo, para a realização do presente estudo, foram entrevistados 15 participantes de diversos órgãos relacionados direta e indiretamente ao MJSP.

Em complemento, esta pesquisadora, uma vez que atuou na área internacional do órgão entre os anos de 2010 a 2021, classifica-se como pesquisadora participante do presente trabalho. É preciso esclarecer que, nas linhas apresentadas por Creswell (2021, p.152), “essas experiências podem envolver a participação no ambiente, experiências educacionais ou profissionais passadas, cultura, etnicidade, raça [...] ou outra demografia que vincula os pesquisadores diretamente ao estudo”. Isso justifica-se, porque foi empregada a pesquisa-ação como uma das técnicas para a coleta de dados.

Acrescenta-se, ainda, que tais experiências influenciaram as interpretações realizadas durante o trabalho, bem como a atuação da pesquisadora na Coordenação-Geral de Gestão Estratégia e Inovação Internacional. Isso decorre, porque essa atuação profissional permitiu uma maior proximidade com o desenvolvimento e análise da metodologia adotada na gestão de processos do órgão. Essa participação possibilitou, também, conclusões sobre os locais ou participantes, bem como estimulou a preocupação em manter a presente pesquisa na linguagem metodológica adotada no órgão, com a finalidade de facilitar a absorção do estudo por este. No próximo tópico, descrevem-se os procedimentos adotados para a coleta de dados.

3.4 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

A pesquisa utilizou dados primários, obtidos nas entrevistas individuais, e secundários, alcançados por meio de documentos elaborados pelo MJSP, MRE, Presidência da República e demais Ministérios, que eventualmente serviram de base para o presente estudo. Para a realização das entrevistas individuais não estruturadas foram observadas diretrizes destacadas por Marconi e Lakatos (2021) e outros estudiosos. Conforme Ander-Egg (1978, p. 110), escolhida a modalidade de entrevista focalizada, utiliza-se “um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos, dá esclarecimentos, não obedecendo a uma estrutura formal”. Dessa forma, seguindo essa orientação, o roteiro utilizado encontra-se no Apêndice A deste trabalho.

De acordo com o pontuado no item 3.3 – Participantes da Pesquisa, foram entrevistados 14 gestores, no período compreendido entre os dias 16 de novembro a 13 de dezembro de 2022, com duração aproximada de 30 minutos cada entrevista. É importante salientar que a presente pesquisa adotou o marco temporal compreendido entre novembro e dezembro de 2022 para a análise do processo em questão, levando em consideração a estrutura organizacional do MJSP vigente no citado período.

Destaca-se que a entrevista realizada com um dos clientes definidos ao longo da análise do processo, quais sejam Ministério das Relações Exteriores e Presidência da República, foi efetivada com o gestor representante do órgão no mês de março de 2023. Conforme pontuado no item 2.2.2 (Gestão de Processos) da pesquisa, e para fins de observância à simetria metodológica já utilizada pelo Ministério, são utilizados as ferramentas e os métodos delineados pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional no tocante à análise do fluxo processual, delineada no seguinte endereço da rede interna do órgão²⁴. Destaca-se que é realizada com a aplicação parcial da metodologia de gestão de processos, levando em consideração a análise *As Is* (estado atual) do processo.

Nesse mesmo viés, destaca-se que de acordo com o extraído na rede local de computadores do MJSP, Ministério em que foi aplicada a presente pesquisa, a base da Metodologia de Gestão de Processos do órgão é o ciclo PDCA. Para tanto, informa-se que o roteiro elaborado também busca albergar questões do formulário “Diagrama de Escopo e Interface do Processo – DEIP”, utilizado pelo MJSP, para fins de compilação do diagnóstico do processo. Após a elaboração do DEIP, na sequência, é desenhado o fluxo do processo,

²⁴ Disponível em: <https://justicagovbr.sharepoint.com/sites/GestaodeProcessosMJSP/SitePages/Metodologia.aspx> Acesso: 20 maio 2023.

conforme a ferramenta de Notação para Modelagem de Processos de Negócio (BPMN), com a utilização do software Bizagi.

No que se refere à apresentação de boas práticas, obstáculos e sugestões de melhorias, a metodologia adotada também encontra-se em consonância com o trabalho realizado pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional (CGGE) do MJSP. A referida CGGE realiza uma análise da Causa-Raiz do processo, com a utilização de uma adaptação metodológica ao diagrama de “Espinha de Peixe” ou Diagrama de Ishikawa. Essa abordagem metodológica “é uma maneira sistemática de observar os efeitos e as causas que criam ou contribuem para esse efeito” (ABPMP, 2020, P. 162).

3.5 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

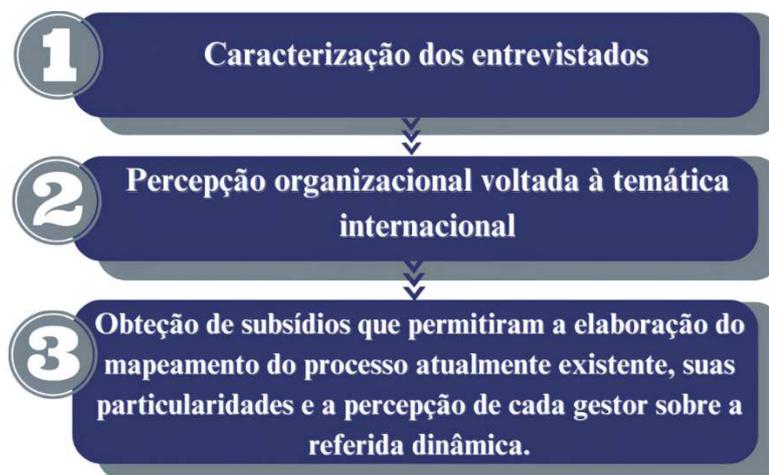
De acordo com Bardin (2016), a análise do conteúdo é organizada em torno de três etapas: (i) a pré-análise; (ii) a exploração do material exploração do material, categorização ou codificação; (iii) tratamento dos resultados, inferências e interpretação. Na primeira etapa, há uma leitura robusta das temáticas em questão, com destacamento de alguns documentos fundamentais para os conceitos de atos internacionais e gestão de processos, com possíveis formulações de hipóteses.

Posteriormente à pré-análise, é realizada a exploração do material, com “aplicação sistemática das decisões tomadas” (BARDIN, 2016, p. 132). É, assim, realizado o tratamento dos resultados obtidos com a respectiva interpretação das entrevistas. É preciso destacar que a análise das entrevistas individuais seguiu as seguintes etapas: cada entrevista foi devidamente gravada e posteriormente transcrita em sua integralidade. Após a transcrição, os dados coletados foram divididos em três categorias.

A primeira categoria, retomando as perguntas de 1 a 5, referem-se à caracterização dos entrevistados. Já a segunda categoria, compreendida entre as perguntas 6 a 11, são analisadas conforme o objetivo de se obter a percepção organizacional voltada à temática internacional. Então, a terceira categoria, acolhia as perguntas de 12 a 23, compromete-se a obter subsídios que permitiram a elaboração do mapeamento do processo atualmente existente, suas particularidades e a percepção de cada gestor sobre a referida dinâmica.

Essa categorização está sintetizada na figura a seguir:

Figura 9 - Etapas das entrevistas



Fonte: Elaboração própria.

Para o cliente entrevistado, também se providenciou a gravação e a degravação da entrevista. Para este, é formulada apenas mais um questionamento que é o seguinte:

Tão logo recebida neste Ministério ou Presidência a Exposição de Motivos Interministerial, assinada pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, conjuntamente com os pareceres de mérito e jurídico, seria possível informar, enquanto cliente: quais são os fatores essenciais de sucesso para o bom desempenho do processo? Qual a expectativa desse Ministério ou Presidência em relação aos presentes documentos?

A partir desse questionamento, foi analisada a resposta na perspectiva do cliente do presente processo. Após a codificação, a terceira etapa consiste no tratamento dos resultados, inferências e interpretação. Nessa fase, os dados codificados são analisados de maneira mais aprofundada, buscando identificar padrões, relações e significados subjacentes. É nesse momento que são apresentados os fatores que facilitam e os que dificultam o processo de internalização do ato internacional no âmbito do MJSP.

De forma geral, o procedimento de análise adotado segue a análise do discurso das entrevistas. Para tanto, os princípios da análise do conteúdo proposta por Bardin (2016) são aplicados de forma sistemática. A escolha por essa abordagem se dá, porque ela permite uma compreensão aprofundada dos discursos dos entrevistados, revelando suas percepções, representações e significados em relação às temáticas investigadas. Além disso, a categorização acima proposta auxilia e robustece a validade e a confiabilidade dos resultados obtidos, promovendo, assim, uma análise rigorosa e fundamentada em critérios de cientificidade (CRESWELL, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2021).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, são apresentados os resultados e discussões da pesquisa, focando na caracterização do fluxo processual institucional atualmente utilizado com a Portaria nº. 453/2020 e as demais orientações normativas vigentes. A análise dos resultados da pesquisa qualitativa revela informações pertinentes sobre o processo. Nesse exame, são caracterizados os entrevistados, identificando suas percepções organizacionais voltadas à temática internacional. Ademais, esses dados são utilizados para elaborar o mapeamento do processo existente, considerando os insumos/fornecedores, as etapas/subprocessos, os produtos e clientes, o apoio e a regulamentação envolvidos.

Em seguida, é apresentada a proposta do Diagrama de Escopo do Processo, que visa fornecer uma visão geral das atividades e fluxo do processo. Essa representação visual é útil para compreender a estrutura e a interação das diferentes etapas. Nessa investigação, são, então, identificados os fatores que dificultam ou facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020. São abordados tanto os fatores que contribuem para o bom desempenho do processo, quanto os fatores que dificultam o desempenho.

Além disso, são discutidas as boas práticas e obstáculos identificados no fluxo processual institucional atualmente utilizado, destacando elementos que se mostram eficazes e desafios que precisam ser superados. Esses são alguns dos principais aspectos que são elencados nos resultados desta pesquisa e que são discutidos nos tópicos que seguem.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO FLUXO PROCESSUAL INSTITUCIONAL ATUALMENTE UTILIZADO COM A PORTARIA Nº. 453/2020 E AS DEMAIS ORIENTAÇÕES NORMATIVAS VIGENTES

Em abril de 2019, por intermédio da Portaria nº. 331, foi implantado, no âmbito do MJSP, o SEI, como o sistema oficial de gestão de processos e documentos no âmbito da Pasta. Dessa forma, os processos administrativos do MJSP começaram a ser realizados em meio eletrônico, com a proposta de empreender celeridade, economia de recursos, segurança no trâmite, maior transparência e agilidade nos processos, conforme consta nos ditames do artigo 2º do presente instrumento:

Art. 2º São objetivos e diretrizes do SEI:

I - *assegurar eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental*, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;

II - *promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade*;

- III - *aumentar a produtividade e a celeridade na tramitação de processos;*
- IV - *ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e comunicação;*
- V - *facilitar o acesso às informações e às instâncias administrativas; e*
- VI - *propiciar a satisfação do público usuário.* (grifos nossos).

De acordo com os autores Corydon, Ganesan e Lundqvist (2016, p. 6), “Once governments have digitized routine processes, they can extend their efforts to more complex ones [...]”. Como resultado, a padronização digital dos processos permitiu que o órgão pudesse ter um olhar mais voltado para o aprimoramento da gestão processual das demandas relativas aos acordos internacionais que tramitavam pelas unidades. Vale ressaltar, no entanto, que o fluxo utilizado para a tramitação dos atos internacionais baseava-se na Portaria nº. 178, de 26 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a elaboração e a tramitação de propostas de atos normativos em sentido estrito no âmbito do MJSP. Verifica-se que não existia, portanto, um fluxo de processos para os atos internacionais, que são, em certos aspectos, distintos dos demais.

Consequentemente, no ano de 2019, conforme consta em Processo Administrativo nº. 08001.001477/2020-66, foram iniciados os trabalhos relativos à elaboração de uma Portaria com o objetivo de estabelecer orientações sobre a tramitação de propostas de atos internacionais no âmbito do MJSP. A finalidade era a padronização e a regulamentação de fluxo, tendo em vista a verificação de fluxos distintos aplicados pelas áreas técnicas do Ministério na tramitação desses atos. Esse era o cenário naquele momento.

De acordo com o extraído no presente processo, entendeu-se como necessária a elaboração de uma regulamentação de um fluxo claro e que não somente descrevesse os procedimentos enquanto da análise jurídica dos instrumentos internacionais, mas que também abordasse e delimitasse um trâmite concreto em relação às fases de negociação, assinatura, ratificação e promulgação do instrumento. Com isso concebido, o presente normativo tinha como principal objetivo oficializar fluxos de modo a promover a segurança jurídica para a assinatura e a implementação de atos internacionais de competência do Ministério. Por isso, em 31 de agosto de 2020, foi publicada a Portaria nº. 453, que, retomando esses ensejos institucionais, tem como objetivo dispor sobre a elaboração e a tramitação de atos internacionais e de atos interinstitucionais no âmbito do MJSP.

Com o objetivo de sumarizar o conteúdo do citado normativo, observa-se que em seu art. 1º, abaixo transcrito, é apontado o objeto da normatização, a saber, dispor sobre a elaboração e a tramitação de propostas de atos internacionais, em sentido estrito, no âmbito do

MJSP. De forma complementar, o §1º do art. 1º especifica, para os fins de aplicação da portaria, o que se entende por atos internacionais.

Art. 1º - Esta Portaria dispõe sobre a elaboração e a tramitação de atos internacionais e de atos interinstitucionais no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

§ 1º Para os fins desta Portaria, consideram-se:

I - *atos internacionais*: os atos escritos regidos pelo direito internacional, que constem de um ou mais instrumentos, independentemente da denominação específica, tais como tratados, acordos, memorandos de entendimento, convenções, pactos e protocolos; e

II - *atos interinstitucionais*: os atos de natureza internacional celebrados exclusivamente entre órgãos ou entidades da administração direta, autárquica e fundacional, e suas contrapartes estrangeiras ou instituições correlatas, desde que:

- a) não gerem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- b) não criem obrigações para o Estado brasileiro no plano do direito internacional; e
- c) não produzam inovação no ordenamento jurídico pátrio.
(grifos nossos).

Tal definição, segundo Paim *et al.* (2011, p. 26), pretende aumentar a “compreensão teórica e prática sobre os processos, ampliando as possibilidades de reflexão, diálogo e ação voltada ao desenvolvimento e aprimoramento dos mesmos”. É relevante destacar que o citado normativo realiza uma diferenciação conceitual sobre duas formas de instrumentos internacionais que podem ser utilizados e tramitados no âmbito da Pasta, quais sejam: atos internacionais e atos interinstitucionais²⁵. Conforme conceito apresentado, os atos internacionais são os regidos pelo direito internacional, sob a égide da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, não se distanciando da caracterização elementar trazida pela Convenção acima citada – instrumento este é objeto na presente pesquisa.

Nesse viés, a presente Portaria em análise acaba por distinguir as duas formas de instrumentos internacionais que podem ser tramitadas no âmbito do Ministério, trazendo uma segurança jurídica aos atores envolvidos no processo para fins de delimitação conceitual. Ainda, o §2º rememora a possibilidade de o Ministro de Estado da Justiça assinar diretamente os atos internacionais, desde que cumpra com as formalidades devidas, conforme transcrição abaixo:

²⁵ No presente trabalho não são aprofundados os conceitos a respeito dos instrumentos interinstitucionais, por não serem o objeto central da presente pesquisa, no entanto, apresenta-se aqui definição utilizada pelo *Manual de Redação Oficial e Diplomática do Itamaraty* (2016, p. 133), no qual destaca-se: “independentemente de sua denominação formal, são convênios interinstitucionais os atos negociados e celebrados exclusivamente entre ministérios, agências governamentais e outras entidades públicas e suas contrapartes estrangeiras. Não são atos internacionais de pleno direito, porquanto celebrados entre entidades que não são sujeitos de direito internacional público. Por conseguinte, a República Federativa do Brasil não pode jamais constar como parte nesses atos nem como sujeito de obrigações estabelecidas em suas cláusulas”.

§ 2º O ato internacional poderá ser assinado pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública desde que possua Carta de Plenos Poderes assinada pelo Presidente da República e referendada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Ressalta-se, dessa forma, que conforme a CF/88, em seu art. 84, VIII, determina-se que a competência originária para celebrar atos internacionais em nome do Governo brasileiro é do Presidente da República, também concedendo, conforme regimento interno do MRE, ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, a competência derivada para tal atribuição. No entanto, qualquer autoridade pode assinar um ato internacional, desde que possua Carta de Plenos Poderes, firmada pelo Presidente da República e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores, segundo o artigo 7º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

A partir dos artigos 2º ao 9º, o normativo discorre sobre a fase inicial de construção de um normativo internacional, debruçando-se sobre a fase de negociação dos atos internacionais. Um aspecto de relevo está contido no art. 5º, momento em que dispositivo orienta que findada a fase de negociações, o órgão técnico deve instruir os autos da proposta de ato internacional com a minuta de acordo, com versão traduzida, e nota técnica. Com essa exigência, verifica-se que há uma preocupação com a instrução processual mais uniforme e eficiente, com forte paralelo nos elementos exigidos pelo Decreto nº. 9.191/2017 ao tratar do parecer de mérito necessário nos atos normativos a serem submetidos à Presidência da República.

Seguindo o fluxo previsto, o feito deve então ser encaminhado à Consultoria Jurídica. Após a manifestação desse órgão, a demanda é remetida ao órgão técnico para adoção de eventuais providências solicitadas. Na sequência, o processo será enviado à Assessoria Especial Internacional para apreciação quanto à conveniência e oportunidade de envio do ato ao MRE.

Os artigos 10 ao 12 cuidam da fase subsequente, a da tramitação dos atos internacionais assinados. É importante observar que a etapa processual aqui relatada reflete diretamente no estudo da presente pesquisa, pois o olhar recai sobre as propostas assinadas, após sua remessa pelo MRE por meio de EMI. Logo, nessa nova fase processual, são necessárias novas manifestações de mérito pela área responsável e parecer jurídico a ser elaborado pela Consultoria Jurídica do órgão. Para fins de otimização procedimental, tais manifestações podem ter caráter simplificado, fazendo remissão àquelas já elaboradas na fase de negociação, para fins de redução de tempo dos processos, de acordo com o estabelecido nos artigos 11 e 12 abaixo transcritos:

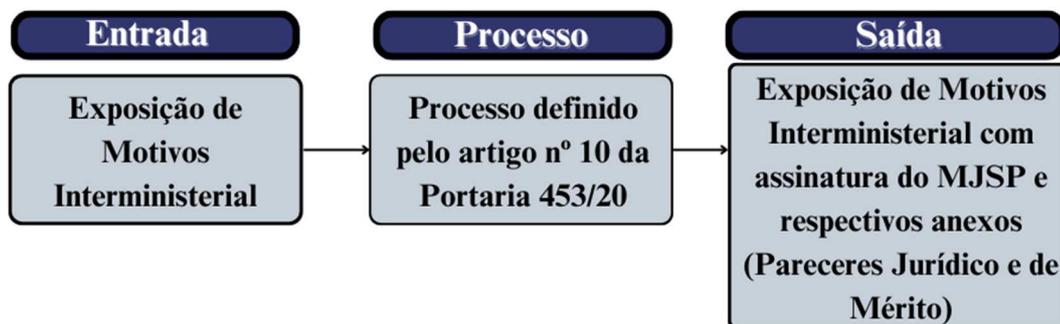
Art. 11. As manifestações de que tratam os §§ 1º e 4º do art. 10 deverão conter os mesmos elementos indicados no art. 5º.

Parágrafo único. Na hipótese de o ato internacional submetido à análise ter sido objeto de apreciação pretérita, poderá ser adotada manifestação simplificada, utilizando-se de remissão aos fundamentos já registrados ou complementando-os, se necessário.

Art. 12. Examinada a proposta de ato internacional, o órgão técnico respectivo enviará o processo à Consultoria Jurídica, via SEI/MJSP, para elaboração de parecer jurídico. Parágrafo único. Na hipótese de o ato internacional submetido à análise ter sido objeto de apreciação jurídica pretérita, a Consultoria Jurídica poderá adotar manifestação simplificada, na forma das orientações consultivas da Advocacia-Geral da União.

Ademais, com base nos conceitos processuais anteriormente apresentados, observa-se, a seguir, delineada na Figura 10 o recorte da etapa processual a qual é analisada na presente pesquisa:

Figura 10 - Processo de análise da EMI no âmbito do MJSP



Fonte: Elaboração própria.

Dando prosseguimento, os artigos 13 ao 15 tratam da ratificação e promulgação dos atos. Recebida a notificação do MRE acerca da ratificação de um ato, a Assessoria Especial Internacional encaminha o feito à apreciação de órgão técnico do MJSP, para análise e solicitação de correções, se necessário. Os artigos. 16 ao 18, por sua vez, versam sobre a tramitação dos atos interinstitucionais de natureza internacional. Sempre que cabível, a tramitação desses atos deve observar os ditames da Portaria. É válido apontar que o Ministro da Pasta assina tais atos quando houver interesse do MJSP, podendo ainda autorizar que os representantes dos órgãos técnicos o façam. Nesse sentido, observa-se uma preocupação em padronizar o processo em relação à definição de um referencial de conformidade, além de possibilitar implementar uma gestão organizacional. Por derradeiro, as disposições finais, consubstanciadas nos artigos 19 ao 23, evidenciam aspectos de forma e normativos que também norteiam a elaboração dos instrumentos internacionais no âmbito do MJSP.

A partir da pré-análise e exploração do material coletado, com a respectiva descrição do fluxo pré-estabelecido pela Portaria nº. 453/2020 acima explanado, é apresentado o tratamento dos resultados obtidos nas entrevistas, com a respectiva categorização a partir das falas, bem como a apresentação do Diagrama de Escopo do Processo e seu respectivo fluxo nos tópicos a seguir.

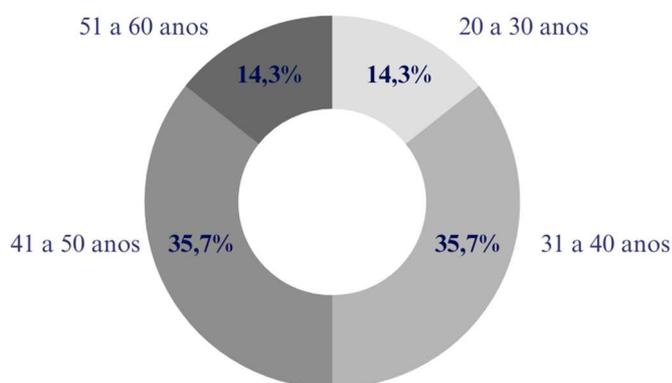
4.1.1 Análise dos resultados da pesquisa qualitativa

Conforme proposta metodológica adotada para a realização da presente pesquisa, é aplicado o roteiro de perguntas constante no Apêndice A deste trabalho, com abordagem qualitativa. O objetivo da aplicação dessas entrevistas foi depreender e caracterizar o fluxo processual adotado pelas unidades do Ministério da Justiça. Nos tópicos a seguir, há a caracterização dos entrevistados (4.1.1.1); em seguida a descrição da percepção organizacional voltada à temática internacional (4.1.1.2); e, então, são indicados os subsídios que permitiram a elaboração do mapeamento do processo atualmente existente (4.1.1.3).

4.1.1.1 Caracterização dos entrevistados

Conforme depreendido na análise dos dados referentes à faixa etária dos gestores entrevistados pela pesquisadora, verifica-se que 14,3% encontram-se na faixa de 20 a 30 anos; 35,7%, na faixa de 31 a 40 anos; 35,7%, na faixa de 41 a 50 anos; 14,3%, na faixa de 51 a 60 anos; e 0% acima de 60 anos. Esses dados estão tabulados no Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3 - Caracterização dos entrevistados

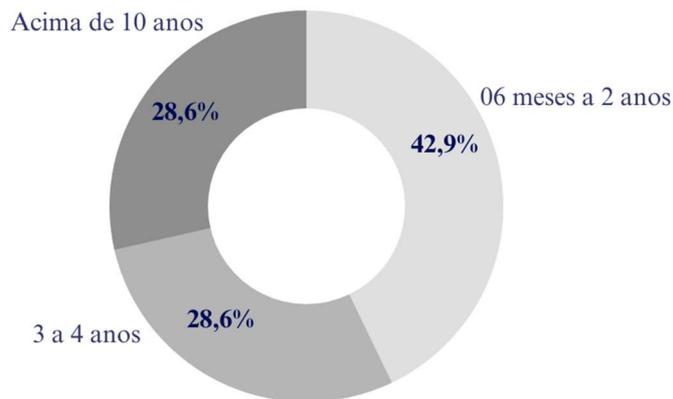


Fonte: Elaborado própria.

Essa análise demonstrou que 71,40% dos indivíduos encontram-se na faixa etária compreendida entre 31 a 50 anos. Disso se pode pressupor que há uma maior experiência dos gestores nos postos de trabalho. Em contrapartida, quanto maior a faixa etária do gestor, pode ser verificado um perfil de resistência à mudança de procedimentos.

No que se refere ao tempo de trabalho na instituição, constata-se que 42,9% dos entrevistados trabalhavam no período compreendido entre seis meses a dois anos; 28,6% dos entrevistados já estavam trabalhando na instituição no período compreendido entre três a quatro anos; e, igual proporção, 28,6% do restante dos entrevistados, trabalham há mais de 10 anos na instituição. O tempo máximo constatado entre os entrevistados é de 28 anos. Esses dados estão sintetizados no Gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4 – Caracterização dos entrevistados: tempo de trabalho



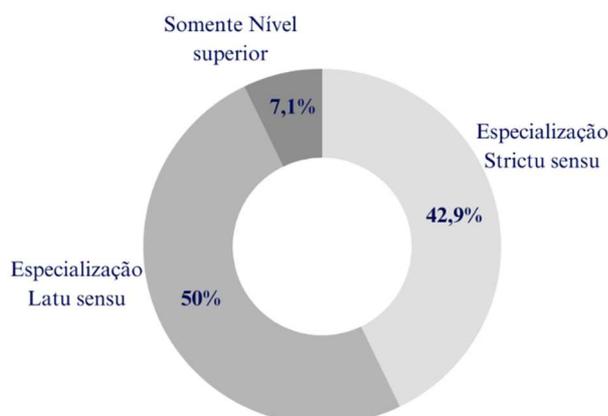
Fonte: Elaboração própria.

Com base nesses dados, depreende-se que 57,2% dos servidores trabalhavam na instituição no período de publicação da Portaria nº. 453/2020. Com isso, eles puderam, de certa maneira, acompanhar as mudanças decorrentes desse dispositivo em relação ao fluxo processual. Por isso, eles constituem um público qualificado para opinar com propriedade sobre as alterações empreendidas na dinâmica processual em virtude da publicação do referido instrumento legal.

No que concerne aos 42,9% dos entrevistados, percebe-se que, apesar de não terem participado de uma transição processual instituída pela Portaria, é possível depreender uma maior observância aos ritos por ela estabelecidos, como um procedimento posto e a ser seguido na ocasião. Não precisaram, portanto, enfrentar uma mudança da dinâmica institucional com os novos procedimentos. Esse é um fato relevante no contexto deste trabalho.

Ademais, em relação ao nível de escolaridade, os dados estão compilados no Gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5 - Caracterização dos entrevistados: nível de escolaridade



Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados do Gráfico 5, pode-se notar que 50% dos entrevistados possuem especialização *latu sensu* e 42,9% têm especialização *strictu sensu*. Apenas um dos entrevistados não possui, até o momento, qualquer especialização. Esse cenário aponta que o nível de escolaridade do grupo de entrevistados é alto. Com base nos dados coletados, depreende-se, portanto, que qualitativamente há um movimento de busca por capacitação por parte de 92,9% dos entrevistados, uma vez que possuem especializações – só que isso não implica, necessariamente, em uma sugestão de melhoria do desempenho profissional. Essas são as características gerais do grupo de entrevistados neste trabalho. No próximo tópico, apresentam-se os aspectos relacionados à percepção organização direcionada à temática internacional por parte dos entrevistados.

4.1.1.2 Percepção organizacional voltada à temática internacional

No tocante à percepção organizacional dos entrevistados em relação à participação internacional do MJSP, verifica-se que 100% dos gestores estavam conscientes de que existem processos relacionados à participação da Pasta no contexto internacional. O grupo também está ciente dos processos relativos a atos internacionais em fase de negociação ou assinados, que tramitavam no âmbito do MJSP. Todos entendiam o papel relevante do MJSP referente à elaboração de EMI.

É importante observar que, além da percepção da existência desses processos, três gestores de distintas unidades apontam que realizam acompanhamento e controle gerencial dos mencionados processos, com auxílio de tabelas no formato Excel. Esses referidos controles,

inclusive, fornecem a possibilidade de mensuração temporal dessa tramitação. Durante as entrevistas, são coletados relatos pontuais de que, apesar de alguns dos entrevistados terem consciência dessa dinâmica processual, não tiveram ainda oportunidade de atuarem no todo ou em parte desse tipo de processo.

Salienta-se, ademais, que 12 dos 14 entrevistados possuíam conhecimento sobre as grandes etapas do processo de internalização do ato internacional no ordenamento jurídico brasileiro. Destarte, compreende-se que os atores envolvidos nessa fase processual do MJSP possuem, em grande maioria, a compreensão do macroprocesso. Já o entendimento mais detalhado apresenta-se de forma heterogênea entre os entrevistados.

Em relação ao conhecimento da existência da Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020, normativo em vigor no âmbito da Pasta, somente 1 dos 14 entrevistados não conseguiu afirmar com propriedade sobre a sua existência. Os demais possuíam consciência da instituição do normativo, sendo que alguns, inclusive, citaram passagens da norma ao longo da entrevista. Isso ratifica a ciência dos entrevistados sobre o referido dispositivo.

Quando perguntados se teriam conhecimento de que tal Portaria define um fluxo para a etapa de recebimento e análise das EMI, a margem de desconhecimento aumenta para três entrevistados. Constata-se, com isso, que esse referido desconhecimento pode ter sido causado pela falta de prática diária com o processo. Isso decorre em razão da especificidade da temática e do pequeno número amostral das demandas.

Depreende-se, dessa forma, que uma porcentagem significativa dos entrevistados compreende que existe uma priorização do processo, tendo em vista a orientação normativa vigente na Pasta. Nesse mesmo viés, Paim *et al.* (2011, p. 235) também constataram uma dinâmica similar em sua pesquisa, na qual ressaltam que “quanto mais uma tarefa está gerida e estruturada em torno de processos transversais, maior importância é atribuída a ela pelos participantes”. Portanto, quando a temática passa a ser objeto de priorização ou se destacar como um processo estruturante, a organização transparece a sua importância aos atores envolvidos.

4.1.1.3 Subsídios que permitiram a elaboração do mapeamento do processo atualmente existente

Para fins de elaboração do mapeamento do processo, são realizadas 12 perguntas aos entrevistados, formuladas com base na tabela de diagnóstico, metodologia de gestão de processos adotada pelo MJSP. Conforme entendimento do CBOK (ABPMP, 2020, p. 170), “a

análise de processo deve criar entendimento comum do estado atual e/ou futuro do processo para mostrar seu alinhamento com o ambiente de negócios”. Com efeito, por meio dessa análise, mostra-se possível a identificação de “oportunidade de melhoria ou redesenho dos processos”.

Ainda de acordo com o CBOOK (ABPMP, 2020), a realização de entrevistas é considerada um método de descoberta para fins de compilação das informações relevantes sobre o processo e o ambiente de negócios. Essas entrevistas, ademais, constituem o primeiro passo do trabalho de modelagem da situação atual do processo. Isso decorre, porque elas permitem que a organização “conheça seus processos e, assim, comece a trabalhar para melhorá-los e passe a incorporar práticas para que sejam cada vez mais e melhor gerenciados” (PAIM *et al.*, 2011, p. 302).

Dessa forma, para fins de organização em relação ao mapeamento do processo, são categorizados os questionamentos de acordo com os elementos que o compõem, da seguinte forma:

Quadro 2 - Elementos do processo e questionamentos

Elementos do processo	Questionamentos
Insumos/fornecedores	12) Você conhece a unidade do MJSP que recebe o processo de EMI, proveniente do MRE? Se sim, qual órgão ou área interna? 13) Você conhece de que forma o processo se inicia no MJSP? Se sim, como?
Etapas/Subprocessos	14) Você saberia me dizer quais são os subprocessos (grandes etapas) do processo dentro da sua unidade?
Produtos/clientes	15) Você conhece quais são os clientes desse processo? Tanto os clientes internos quanto os clientes externos? Se sim, quais são? 16) Você conhece os produtos gerados por este processo? Se sim, quais seriam os subprodutos internos e produtos finais do processo?
Apoio	17) Você conseguiria dizer quem dá o suporte da execução do processo (pessoas, sistemas e/ ou áreas internas)?
Regulamentação	18) Quais são os normativos que regulamentam a execução do processo?

Fonte: Elaboração própria.

No Quadro 2, pode-se depreender que cada pergunta se relaciona a um elemento do processo. Ao elemento Insumos/Fornecedores, duas perguntas são tecidas: 12 e 13. Para Etapas/Subprocessos, a pergunta 14 é direcionada. As questões 15 e 16 são voltadas para Produtos/clientes. Já as perguntas 17 e 18 se dirigem respectivamente aos elementos: Apoio e

Regulamentação. Nos subtópicos que se seguem, cada um desses elementos são discutidos à luz das respostas dos entrevistados conforme as perguntas pertinentes ao referido elemento do processo.

4.1.1.3.1 Insumos/fornecedores

Inicialmente, quanto à delimitação dos Insumos/fornecedores, nove dos quatorze entrevistados souberam informar corretamente o local de início do processo. Destaca-se que esse local é delimitado no artigo 10, da Portaria nº. 453/2020. Ressalta-se que dois dos cinco que não acertaram tal questionamento identificaram que o processo é recebido diretamente pela Assessoria Internacional. Infere-se que isso se deva por uma correlação à temática tratada naquela unidade. Mesmo assim, esse cenário aponta que 64,28% dos entrevistados possuem conhecimento do início do processo. Isso também traz indícios de que há uma oportunidade de melhoria em relação ao alinhamento das informações processuais.

Destaca-se, ademais, que um dos entrevistados, mesmo exercendo as atividades no Gabinete do Ministro, forneceu uma resposta bastante diversa dos demais entrevistados quanto ao início do processo. Isso sugere que ainda esteja presente não somente uma necessidade de alinhamento entre os atores envolvidos, bem como um desafio à transversalidade processual.

Quando questionados quanto à forma que o processo é iniciado no Ministério, doze dos quatorze entrevistados sabem informar que o processo é recebido na Pasta e tramita pelo sistema SEI para que, então, seja realizado o direcionamento devido. Uma segurança também é verificada a respeito da certeza dos insumos recebidos para a análise dos atores envolvidos. Para tanto, é definido que o fornecedor no processo é o Ministério das Relações Exteriores e os insumos encaminhados ao MJSP são: EMI, os Pareceres Jurídico e de Mérito do MRE, Minuta da Mensagem a ser enviada ao Congresso Nacional e Acordo assinado. Nota-se, assim, uma ciência adequada do elemento insumos/fornecedores.

4.1.1.3.2 Etapas/subprocessos

No tocante à identificação das Etapas/ Subprocessos, verifica-se que os entrevistados possuem grande conhecimento dos subprocessos que ocorrem nas unidades. Mesmo assim, por vezes, não sabem identificar as etapas ocorridas fora dos seus órgãos, tanto nos seus fornecedores internos quanto nos clientes internos. Essa percepção reforça a necessidade de um

maior alinhamento sobre o processo, especialmente com os órgãos temáticos que ficam distantes do órgão central, a exemplo da PF e PRF.

Durante as entrevistas também é possível perceber que os entrevistados se confundem, por vezes, na explicação do processo em análise com processos correlatos à dinâmica internacional. Eles citam, em alguns momentos, processos de negociações, assinaturas de acordos interinstitucionais internacionais e processos de adidâncias no exterior. Salienta-se, ainda, que identificação das Etapas e Subprocessos são definidas como: (i) Recebimento do Processo pelo Gabinete do Ministro; (ii) Análise da Assessoria Especial Internacional; (iii) Análise do(s) órgão(s) técnico(s); (iv) Análise da CONJUR; e (v) Aprovação do Ministro.

4.1.1.3.3 Produtos e clientes

Para a definição dos produtos e clientes, nota-se que os entrevistados sabem responder os produtos gerados pelo processo e os clientes internos e externos envolvidos ao final na cadeia processual. São selecionados, portanto, o Ministério das Relações Exteriores e a Casa Civil da Presidência da República como clientes externos a esse processo. Como produtos, são definidos a Assinatura da EMI no SIDOF, pelo Ministro; o envio do Parecer de Mérito e o Parecer Jurídico elaborados pelo MJSP. Todos esses itens foram elencados de forma clara pelos entrevistados.

4.1.1.3.4 Apoio

No tocante ao apoio disponível para a execução do presente processo, os entrevistados apontam diferentes elementos, os quais são, aqui, compilados da seguinte forma: o Ministério das Relações Exteriores é um apoio indicado pelas unidades para fins de dirimir dúvidas sobre o processo. Para apoio documental, são citados o *Manual da Presidência da República*; e o *Manual de Práticas Diplomáticas do MRE* é o referencial teórico para análise e elaboração de documentos oficiais.

Como sistema de suporte, são também indicados o SEI, para fins de tramitação processual interna do MJSP; o SIDOF, para fins de tramitação processual externa do MJSP. O SAPIENS é indicado como gerenciador eletrônico de documentos da AGU. Já o Sistema Concórdia, é figurado como Repositório de atos internacionais do MRE, como fonte de pesquisa para a elaboração dos pareceres.

É importante ressaltar que ferramentas de Excel são utilizadas pelas unidades para fins de apoio no monitoramento do processo em diferentes graus. Notou-se que a Consultoria Jurídica e o Gabinete do Ministro realizam um controle pontual das informações do processo. Já a Assessoria Internacional mantém um controle mais qualitativo e abrangente desse processo na tabela, com a realização de um mapeamento completo do acordo, desde sua negociação até a promulgação.

4.1.1.3.5 Regulamentação

Os entrevistados também indicaram como percebem a regulamentação utilizada para a análise e a tramitação no processo em questão. Para isso, indicam: Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998; Constituição Federal, de 1988; Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020; Decreto nº. 9.191, de 1º de novembro de 2017; e Portaria nº. 178, de 26 de fevereiro de 2019. Com base nessas informações coletadas dos elementos que compõem o processo em análise, em sinergia com os ditames da Portaria nº. 453/2020, é possível realizar a elaboração do Diagrama de Escopo do Processo que é descrito no tópico a seguir.

4.1.2 Proposta do Diagrama de Escopo do Processo

Conforme anteriormente destacado, o Diagrama de Escopo do Processo é uma ferramenta baseada na metodologia utilizada pelo MJSP que permite identificar, conhecer e documentar o processo em análise. Verifica-se, aqui, os principais elementos do processo, como o seu nome, o seu objetivo ou missão alinhados à Cadeia de Valor do órgão, os insumos, os fornecedores, os subprocessos, os clientes, os produtos, os processos relacionados, as bases regulatórias, o apoio utilizado e a equipe envolvida. Além disso, há também informações adicionais que permitem uma avaliação do processo a nível macro, conforme elencado no Formulário DEIP abaixo demonstrado:

Quadro 3 - Formulário DEIP do Processo de Internalização de atos internacionais no MJSP

DIAGNÓSTICO DO PROCESSO
Unidade: Ministério da Justiça e Segurança Pública

Data da elaboração: Janeiro de 2023	
Entrevistado/a	
E1	
E2	
E3	
E4	
E5	
E6	
E7	
E8	
E9	
E10	
E11	
E12	
E13	
E14	
Qual vinculação do processo com a Cadeia de Valor do MJ ?	
Processo	Vínculo com a Cadeia de Valor do MJ
Internalização de atos internacionais no MJSP	<p>Macroprocesso: GESTÃO E CONTROLE INSTITUCIONAL</p> <p>Processo: Prover assessoria internacional</p>
1. Qual é a “missão” do processo? “Para quê” e “porquê” o processo existe?	
<p>O presente processo existe para delimitar a tramitação de atos internacionais, após sua assinatura, na etapa de elaboração de Exposição de Motivos Interministerial - EMI no âmbito do MJSP, para fins de assinatura da EMI com elaboração de análises de mérito e jurídica.</p>	
2. Quais são os subprocessos que compõem o processo em análise?	
<p>1 - Recebimento do Processo pelo Gabinete do Ministro; 2 - Análise da Assessoria Especial Internacional; 3 - Análise do(s) órgão(s) técnico(s); 4 - Análise da CONJUR; e 5 - Aprovação do Ministro.</p>	

3. Quem são os fornecedores do processo?	4. Quais são os insumos recebidos pelo processo?	
Ministério das Relações Exteriores	Exposição de motivos Interministerial (Assinada pelo Chanceler)	
	Parecer Jurídico do MRE	
	Parecer de Mérito do MRE	
	Acordo assinado	
	Minuta de Mensagem ao Congresso Nacional	
5. Quem são os clientes do processo?	6. Quais são os produtos e/ou serviços gerados pelo processo?	
Ministério das Relações Exteriores	Assinatura da Exposição de Motivos (SIDOF)	
Casa Civil	Parecer de Mérito MJSP	
	Parecer Jurídico MJSP	
7. Quais outros processos estão relacionados com o processo em análise?		
<ul style="list-style-type: none"> - Processo de negociação do ato internacional; - Processo de análise e envio da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional; - Processo de análise do ato no âmbito da Câmara dos Deputados; - Processo de análise do ato no âmbito do Senado Federal e publicação do Decreto Legislativo; - Processo de ratificação do ato internacional coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores; - Processo de Elaboração da Exposição de Motivos (EM) do ato internacional no âmbito do Ministério das Relações Exteriores; - Processo de análise da EM no âmbito da Presidência da República; - Processo de publicação do Decreto de Promulgação. 		
8. Qual a equipe de trabalho envolvida na execução do processo?		
CARGO	FUNÇÃO NO PROCESSO	OBS.
Coordenação-Geral do Gabinete do Ministro.	Recebimento do processo, espelhamento no sistema SEI e tramitação para a ASINT	De acordo com ao Art. 10. da Portaria 453/20 - A proposta de ato internacional já assinada, remetida pelo MRE, por meio de EMI, via SIDOF, deverá ser encaminhada pela Chefia de Gabinete do Ministro à Assessoria Especial Internacional pelo SEI/MJSP.

<p>Coordenadora-Geral de Assuntos Internacionais da Assessoria Especial Internacional</p>	<p>Recebimento do processo, análise e encaminhamento para órgãos técnicos</p>	<p>Conforme artigo 10 § 1º A Assessoria Especial Internacional, após ciência, encaminhará o processo ao órgão técnico para manifestação quanto ao mérito, à conveniência e à oportunidade da medida.</p> <p>§ 2º Verificada a existência de processo em curso no SEI/MJSP a respeito da mesma proposta, caberá à Assessoria Especial Internacional vincular as demandas conexas.</p> <p>§ 3º Sendo o Ministério da Justiça e Segurança Pública instado a auxiliar na elaboração de Exposição de Motivos Interministerial de ato internacional, a Assessoria Especial Internacional solicitará aos órgãos técnicos o envio de subsídios sobre a demanda.</p>
<p>Assessor Especial Internacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública</p>		<p>Artigo 10 § 1º A Assessoria Especial Internacional, após ciência, encaminhará o processo ao órgão técnico para manifestação quanto ao mérito, à conveniência e à oportunidade da medida.</p> <p>Art. 11. As manifestações de que tratam os §§ 1º e 4º do art. 10 deverão conter os mesmos elementos indicados no art. 5º.</p> <p>Art. 5º Após o encerramento da fase de negociações, o órgão técnico deverá providenciar a instrução dos autos com a minuta do ato internacional, sua versão traduzida, e respectiva nota técnica, a qual deverá expor, no mínimo:</p> <p>I - o problema que o ato internacional visa a solucionar;</p> <p>II - a justificativa para a edição do ato internacional na forma proposta;</p> <p>III - a identificação dos atingidos pelo ato internacional;</p> <p>IV - a estimativa do impacto orçamentário, se for o caso;</p> <p>V - a indicação dos atos normativos atingidos pela incorporação do ato internacional ao ordenamento jurídico, se for o caso;</p> <p>VI - a estimativa de encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, se houver, nos termos do inciso I do art. 49 da CRFB; e</p> <p>VII - quando couber, a análise da interação ou sobreposição da medida sobre outras políticas públicas.</p> <p>§ 1º No caso de propostas para alteração ou revogação de dispositivos de ato internacional em vigor, o órgão técnico proponente deverá anexar aos autos quadro comparativo que demonstre as diferenças entre o texto vigente e o texto proposto.</p> <p>§ 2º O órgão técnico, em caso de necessidade, poderá solicitar o apoio da Assessoria Especial Internacional para o atendimento das disposições previstas nesta Portaria.</p>
<p>Órgãos Técnicos no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública</p>	<p>Recebimento do processo, análise e elaboração de Parecer de Mérito</p>	

O Assessor Especial de Assuntos Legislativos da AEAL		
Coordenador-Geral de Atos Normativos em Matéria Penal da AEAL		Artigo 10 § 4º Na hipótese de não existir órgão técnico com atribuição específica para elaborar a manifestação prevista no § 1º ou prestar os subsídios previstos no § 3º, a Assessoria Especial de Assuntos Legislativos será instada a elaborar respectivo parecer de mérito sobre a proposta.
Coordenador-Geral de Atos Normativos em Matéria Civil da AEAL	Recebimento do processo, análise e elaboração de Parecer de Mérito - Atuação residual	Art. 11. As manifestações de que tratam os §§ 1º e 4º do art. 10 deverão conter os mesmos elementos indicados no art. 5º. Art. 5º Após o encerramento da fase de negociações, o órgão técnico deverá providenciar a instrução dos autos com a minuta do ato internacional, sua versão traduzida, e respectiva nota técnica, a qual deverá expor, no mínimo: I - o problema que o ato internacional visa a solucionar; II - a justificativa para a edição do ato internacional na forma proposta; III - a identificação dos atingidos pelo ato internacional; IV - a estimativa do impacto orçamentário, se for o caso; V - a indicação dos atos normativos atingidos pela incorporação do ato internacional ao ordenamento jurídico, se for o caso; VI - a estimativa de encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, se houver, nos termos do inciso I do art. 49 da CRFB; e VII - quando couber, a análise da interação ou sobreposição da medida sobre outras políticas públicas. § 1º No caso de propostas para alteração ou revogação de dispositivos de ato internacional em vigor, o órgão técnico proponente deverá anexar aos autos quadro comparativo que demonstre as diferenças entre o texto vigente e o texto proposto. § 2º O órgão técnico, em caso de necessidade, poderá solicitar o apoio da Assessoria Especial Internacional para o atendimento das disposições previstas nesta Portaria.
Consultora Jurídica do Ministério da Justiça e Segurança Pública	Recebimento do processo, análise e elaboração de Parecer Jurídico	Art. 12. Examinada a proposta de ato internacional, o órgão técnico respectivo enviará o processo à Consultoria Jurídica, via SEI/MJSP, para elaboração de parecer jurídico. Parágrafo único. Na hipótese de o ato internacional submetido à análise ter sido objeto de apreciação jurídica pretérita, a Consultoria Jurídica poderá adotar manifestação simplificada, na forma das orientações consultivas da Advocacia-Geral da União.
Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Atos Normativos da		

Consultoria Jurídica		
Assessor Especial do Ministro da Justiça e Segurança Pública - Gabinete do Ministro	Recebimento do processo, análise e orientação do Ministro da Justiça e Segurança Pública	
Ministro da Justiça e Segurança Pública	Assinatura da Exposição de Motivos Interministerial (SIDOF)	

9. Qual a legislação (leis, decretos, portarias, etc.) que regulamenta o processo em questão?

- 1- Lei Complementar nº. 95 de 26 de fevereiro de 1998;
- 2 - Constituição Federal de 1988;
- 3 - Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020;
- 4 - Decreto nº. 9.191 de 1º de novembro de 2017; e
- 5- Portaria nº. 178, de 26 de fevereiro de 2019

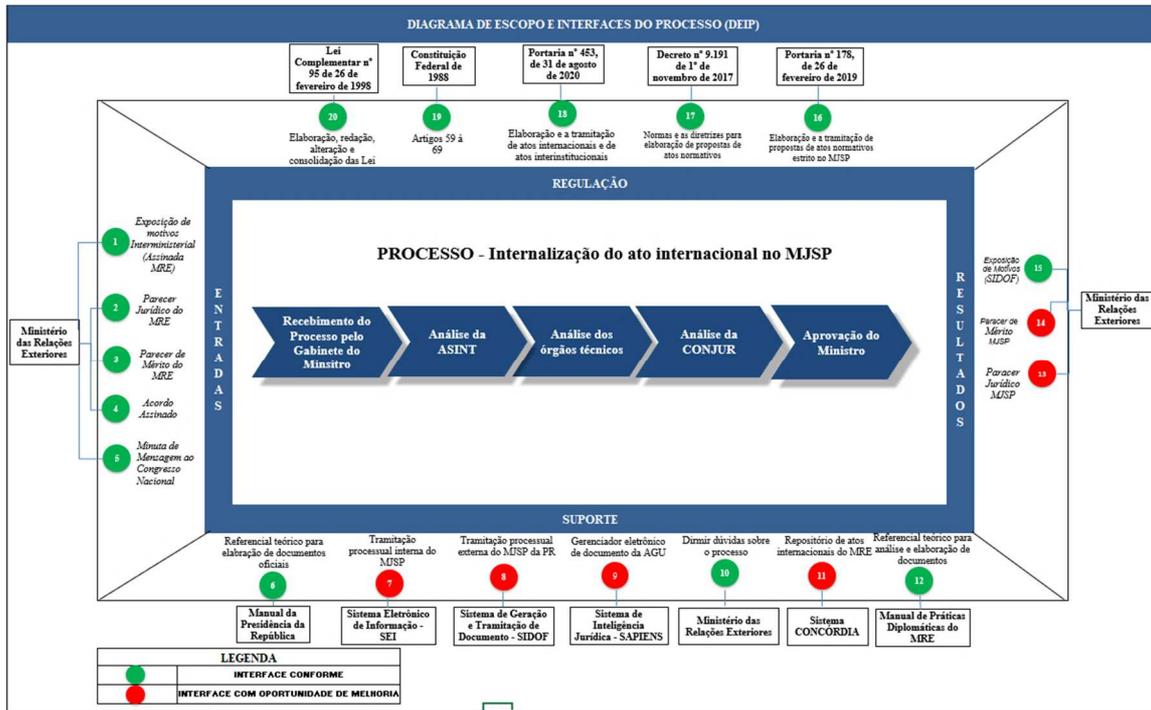
10. Quais órgãos dão suporte à execução do processo e o que fornecem (sistemas, serviços e informações)?

- Ministério das Relações Exteriores - Dirimir dúvidas sobre o processo
- Manual da Presidência da República - Referencial teórico para elaboração de documentos oficiais
- Manual de Práticas Diplomáticas do MRE - Referencial teórico para análise e elaboração de documentos
- Sistema Eletrônico de Informação - SEI - Tramitação processual interna do MJSP
- Sistema de Geração e Tramitação de Documento - SIDOF - Tramitação processual externa do MJSP da PR
- Sistema de Inteligência Jurídica - SAPIENS - Gerenciador eletrônico de documento da AGU
- Sistema CONCÓRDIA - Repositório de atos internacionais do MRE

Fonte: Elaboração própria.

Baseando-se nas informações contidas no Formulário acima apresentado, formula-se o Diagrama de Escopo e Interface do Processo (DEIP), de forma a permitir uma apresentação macro do processo de Internalização de atos internacionais no MJSP. Essa síntese encontra-se na figura a seguir, a qual também está presente no Apêndice F em uma versão ampliada:

Figura 11 - Diagrama de Escopo e Interface do Processo de Internalização de atos internacionais no MJSP



Fonte: Elaboração própria.

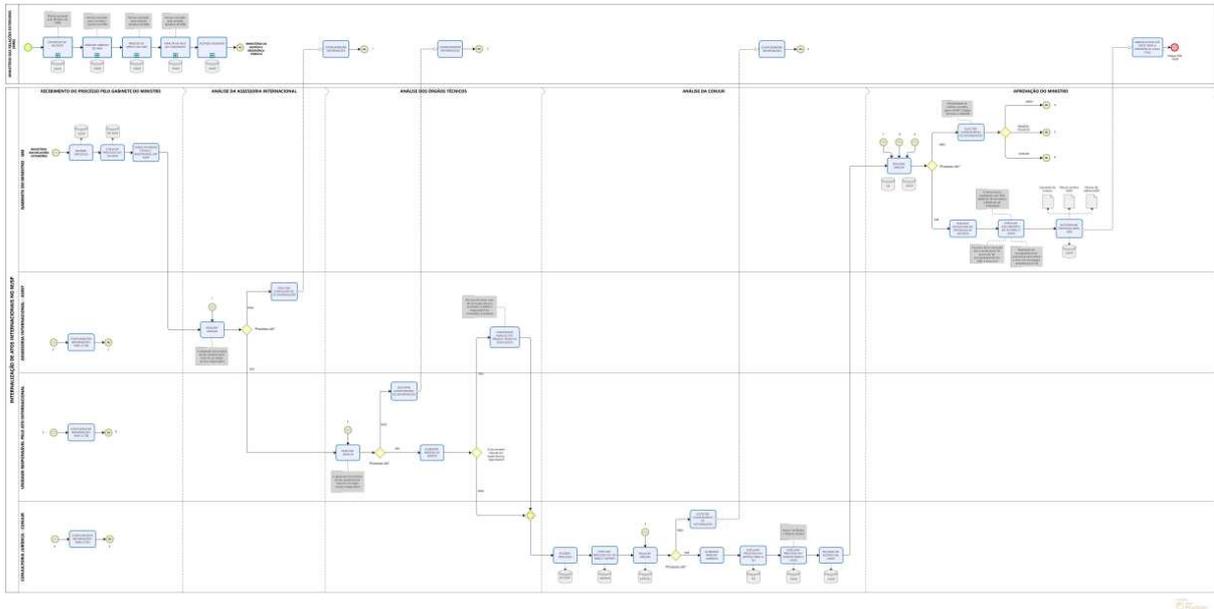
Nota-se, ademais, que no presente diagrama são apontadas algumas interfaces com oportunidades de melhorias, as quais, segundo a legenda da figura, são identificadas com círculos na cor vermelha. Esses pontos, no entanto, são apresentados nos itens seguintes do presente trabalho.

4.1.3 Deprendendo o Fluxo do Processo

Com a finalidade de representar graficamente o processo de internalização de atos internacionais no MJSP, investiga-se a necessidade da elaboração de um fluxograma utilizando a linguagem BPMN, com o auxílio da ferramenta Bizagi. Esse trabalho está de acordo com orientação doutrinária de De Lima (2017). Conforme Paim *et al.* (2011, p. 295), a análise do processo “permite que sejam identificadas as oportunidades de melhoria, que geralmente se encontram nas interfaces funcionais, onde existe passagem ou transferência de tarefas e informações necessárias à continuidade do processo em outras áreas ou unidades”.

Nesse sentido, com base nas informações coletadas nas entrevistas realizadas, bem como delimitação normativa da Portaria nº. 453/2020, foi elaborado o fluxograma abaixo demonstrado na Figura 12 e presente do Apêndice G em que tem uma melhor visualização de suas partes constitutivas.

Figura 12 - Fluxograma do processo de internalização do ato internacional no MJSP



Fonte: Elaboração própria.

Com base, portanto, na análise do Diagrama de Escopo e Interface e no Fluxograma do Processo de Internalização de Atos Internacionais caracterizado no âmbito do MJSP, bem como as entrevistas realizadas com representantes das unidades, é possível avançar para o segundo objetivo específico deste trabalho: identificar os fatores que dificultam ou facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020. Isso vai ser discutido no tópico a seguir.

4.2 IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES QUE DIFICULTAM OU FACILITAM A UTILIZAÇÃO DA PORTARIA Nº. 453/2020

Inicialmente, é imperioso estabelecer que um fluxo desenhado no âmbito de uma organização, ainda que baseado em experiências pretéritas consubstanciadas em um normativo interno, retrata-se como uma inovação processual. Em consonância com esse pensamento, Souza e De Fátima Bruno-Faria (2013, p. 119) ressaltam a “relevância da investigação de fatores que facilitem ou que dificultem o processo de inovação, cuja identificação pode contribuir para a adoção de ações voltadas à sua gestão”. Nesse mesmo trabalho, os autores evidenciam que tais fatores podem assumir uma natureza dinâmica entre si, atuando de uma forma orgânica durante o desenvolvimento da gestão do processo.

Nesse sentido, para permitir a identificação dos fatores que dificultam ou facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020, foram formuladas as seguintes questões aos entrevistados:

Quadro 4 - Questionamentos que permitiram o delineamento dos fatores que facilitam ou dificultam a utilização da Portaria nº. 453/2020

Identificação	Questionamentos
<p>Fatores que dificultam ou facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020</p>	<p>19) Saberá me dizer quais são os fatores essenciais de sucesso para o bom desempenho do processo (ou subprocesso)?</p> <p>20) As atividades que você ou a sua unidade executa na tramitação de atos internacionais estão claramente definidas por meio de regras explícitas?</p> <p>21) Você saberia informar a importância do resultado/benefícios do seu trabalho para o processo?</p> <p>22) Quais as principais mudanças ou inovações implantadas nos últimos dois anos em relação aos processos de trabalho nesta unidade relacionada à temática?</p> <p>23) Em sua opinião, quais as principais barreiras e dificuldades encontradas na tramitação do processo delimitado pela Portaria nº. 453? O que poderia ser aprimorado?</p>

Fonte: Elaborado pela autora

Como se pode apreender do Quadro 4, as perguntas de 19 a 23 serviram para depreender quais são os fatores que facilitam e os que dificultam a utilização da Portaria nº. 453/2020 no âmbito do MJSP no que diz respeito à internalização dos atos internacionais. Após coleta e análise das respostas dos entrevistados, foi possível sumarizar os fatores essenciais de sucesso para o bom desempenho do processo e os fatores que dificultam o seu desempenho, os quais são explicados nos itens que se seguem.

4.2.1 Fatores que facilitam o bom desempenho do processo

Neste tópico, são apresentados cinco fatores que facilitam o bom desempenho do processo de internalização dos atos internacionais no âmbito do MJSP. Esses fatores incluem a clareza na comunicação (4.2.1.1), o alinhamento entre as partes envolvidas (4.2.1.2), a instrução processual adequada (4.2.1.3), a segurança normativa (4.2.1.4) e a utilização de ferramentas tecnológicas (4.2.1.5). Cada um desses elementos desempenha um papel fundamental na promoção da eficiência e eficácia das operações, garantindo que o processo seja realizado de maneira precisa, alinhada, orientada, segura e apoiada por tecnologia adequada. Isso é possível depreender a partir das entrevistas realizadas, bem como dos elementos presentes no Diagrama de Escopo e Interface e no Fluxograma do Processo de Internalização de Atos Internacionais

caracterizado no âmbito do MJSP. Nos subtópicos a seguir, é discutido cada um desses fatores que facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020.

4.2.1.1 Clareza na comunicação

Constata-se que um dos fatores recorrentes nas respostas dos entrevistados é a necessária presença de uma comunicação bem definida entre os atores envolvidos no processo, um alinhamento. Requisitos como clareza quanto ao objeto, uma boa redação, a explanação completa da necessidade de urgência na análise, a demonstração inequívoca da importância do instrumento para o ordenamento jurídico e para o MJSP e a contribuição na prática das relações internacionais, são apontados como essenciais. Ademais, pontua-se a necessidade de citar com nitidez o arcabouço legislativo relacionado à temática, com o fornecimento de subsídios legais com a justificativa para análise daquela proposta, destacando o problema que deve ser solucionado com o novo acordo internacional. Por conseguinte, essas interlocuções e acessibilidade nas informações auxiliam o entendimento do interlocutor quanto à demanda processual, especialmente em razão da especificidade da temática internacional. Daí a clareza na comunicação ser reconhecida como um fator que facilita o uso do referido dispositivo.

4.2.1.2 Alinhamento

A necessidade de alinhamento entre os atores envolvidos, é outro fator identificado em várias falas dos entrevistados. Há uma compreensão institucional, nesse sentido, de que um processo alinhado do início ao fim entre todas as partes é um fator de grande impacto para o bom andamento da demanda. Além disso, é citada, em duas oportunidades, a inovação trazida pela própria Portaria nº. 453/2020, constante no artigo 4º, no qual destaca a possibilidade de interlocução da área técnica com a consultoria jurídica para participação do momento da negociação. Isso permite que haja um alinhamento prévio entre os atores processuais para que, ao iniciar o processo de internalização do instrumento, a temática permaneça clara e adequada.

Em concordância com esse raciocínio, Harrington (1997) esclarece que a melhor prática para uma mudança institucional no processo é a implantação de uma sinergia entre os atores. E essa sinergia, segundo o autor, “ocorre quando duas ou mais pessoas, trabalhando juntas, produzem mais do que a soma de seus esforços individuais” (HARRINGTON, 1997, p.130). É nesse sentido que o alinhamento traz contribuições positivas para o andamento de um processo dentro de uma Pasta, como é o caso do MJSP na internalização de um ato internacional.

4.2.1.3 Instrução processual adequada

Destaca-se, ainda, a necessidade de uma boa instrução processual. Esclarece-se que essa instrução não necessariamente se inicia na etapa processual no MJSP, mas sim, no processo de negociação do próprio acordo. Para exemplificar, traz-se à luz a fala do entrevistado E5 que pontua esse aspecto:

[...] O acordo não pode ser dúbio, ou seja, isso tem que voltar até a fundamental fase da negociação do ato internacional. Ele tem que ser bem escrito, ele tem que ser claro, objetivo, sucinto, direto, porque se não for, isso vai propiciar ou vai causar entrave seja no momento da aprovação congressional, seja no momento da revisão pela SAJ, no âmbito da Casa Civil da revisão do texto do acordo firmado pelo Chanceler, pelo Presidente, cujo objeto diz respeito a alguma atuação, alguma competência do Ministério da Justiça. Então isso é fundamental.

Nesse mesmo viés, o entrevistado E5 complementa:

o que vai determinar a correção e a celeridade do trâmite processual, que é objeto do teu estudo, é também a boa elaboração da Exposição de Motivos Interministerial. Isso facilita ao analista seja no âmbito da Casa Civil, que vai rever o ato internacional assinado, seja por ocasião da avaliação do Congresso na fase de aprovação congressional. E, depois também, no momento de elaboração do decreto de promulgação, que é a fase final de internalização do ato. Então, a preparação esmerada, correta e muito clara do teor do ato Internacional e da Exposição de Motivos Interministerial, eu acho que é fundamental. É isso que vai ditar o sucesso e a celeridade da internalização.

O fator atenção e cuidado foram também citados como elementos essenciais para que o analista processual possa realizar a devida verificação do processo. Por isso, esse fator de instrução processual adequado é fundamental para o bom êxito do ato internacional dentro do processo de internalização, bem como para seu próprio andamento nas esferas que vai tramitar. Por isso, deve-se ter acuidade na instrução processual desde o início, isto é, desde a etapa de negociação do ato internacional.

4.2.1.4 Segurança normativa

Os entrevistados destacam, ainda, relevância que a existência de um normativo ou orientação legal dá ao processo. Assim como a Portaria nº. 453/2020, um dispositivo legal que estabelece um fluxo para o processo imprime uma segurança na atuação dos operadores e analistas. Com efeito, a normativa também gera um ambiente de maior tranquilidade para que tais processos sejam tramitados devidamente, empreendendo legitimidade nas ações. Essa observação é salientada nas falas do entrevistado E1:

[...] eu acredito que tenha diminuído a quantidade de retrabalho. Se você não tem fluxo, você acaba mandando para a unidade que você não sabe, a unidade que recebe não sabe por que que recebeu também. Então assim, a portaria conseguiu, de fato, otimizar as atividades relacionadas à Assessoria Internacional, né? e aos instrumentos de cooperação e os instrumentos de análise internacional que eles deixam o processo mais claro, mais direto. Então, houve melhoria sim. [...] Para mim, ficou mais otimizado e mais claro.

Essa questão também foi apresentada pela CNI (2018, p. 41) como um fator importante de sucesso do processo. Segundo o referido estudo, uma normativa atribui mais transparência governamental aos processos, permitindo, assim, uma *accountability* apropriada. Essas são as razões para a segurança normativa ser um fator que facilita o uso da Portaria nº. 453/2020.

4.2.1. 5 Utilização de ferramentas tecnológicas

Outro fato citado pelos entrevistados é a utilização da tecnologia para a tramitação processual. O emprego dessas ferramentas tecnológicas visa permitir uma otimização e celeridade aos processos. Esse pensamento dialoga com o ressaltado pelo CBOOK (ABPMP 2020, p. 218) no tocante à automação do fluxo de trabalho em que podem ser criados “notáveis aumentos na eficiência, reduzindo o tempo e o fluxo de trabalho intensivo em tarefas, [...], reduzindo o tempo e os custos associados às atividades de processo e aos tempos de latência entre as etapas de um processo”. Isso, sobretudo, pode ser verificado quando se compara processos digitalizados com aqueles que tramitam com base em papel.

Ainda, no tocante à tecnologia, algumas unidades demonstram que realizam o controle do processo por intermédio de tabelas, ou seja, realizam um monitoramento desse processo para fins de controle e otimização das informações. Isso é ressaltado pelo entrevistado E5:

A gente tem uma planilha de controle dos atos internacionais que deve ser checada com uma periodicidade e o principal é a provocação de unidades internas onde esses atos se encontram, ou melhor onde análise desses dados se encontram, ou então junto a outros ministérios, em especial, o MRE, ou mesmo quando esses atos estão parados na Assessoria Internacional e eles devem ser impulsionados para os seus destinatários. Então, a gente, a Assessoria Internacional, neste momento, está tentando aprimorar esse controle, nessa boa prática de controle de tramitação dos atos internacionais.

Quanto à essa observação, é importante ressaltar que as ferramentas tecnológicas se fazem presentes ao longo do processo. Mesmo assim, existem vários sistemas: há, pelo menos, três sistemas identificados e utilizados nessa etapa processual. Essa observação, no entanto, é objeto de análise no próximo item que a seguir apresenta-se.

Abaixo, segue o Quadro 5 que sumariza as informações apresentadas no que concerne aos fatores que facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020.

Quadro 5 - Fatores que facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020

Item	Identificação dos fatores
4.2.1.1	Clareza na comunicação
4.2.1.2	Alinhamento
4.2.1.3	Instrução processual adequada
4.2.1.4	Segurança normativa
4.2.1.5	Utilização de ferramentas tecnológicas

Fonte: Elaboração própria.

4.2.2 Fatores que dificultam o desempenho do processo

Neste tópico, são apresentados quatro fatores que dificultam o desempenho do processo. Esses fatores incluem a presença de múltiplas ferramentas tecnológicas (4.2.2.1), que podem gerar complexidade e dificuldade na integração entre elas. Além disso, as repetidas análises (4.2.2.2) podem retardar o progresso do processo, prolongando o tempo necessário para a conclusão de cada etapa. A suscetibilidade política (4.2.2.3) também pode ser um entrave, pois questões políticas podem interferir nas decisões e ações relacionadas ao processo, comprometendo sua eficiência. A falta de celeridade (4.2.2.4) é outro fator que prejudica o desempenho, pois a lentidão na execução das atividades pode resultar em atrasos e impactar negativamente o resultado final. Cada um desses fatores representa desafios a serem enfrentados na busca por um processo mais eficiente e eficaz e são discutidos nos subtópicos seguintes.

4.2.2.1 Múltiplas ferramentas tecnológicas

No que se refere aos fatores que dificultam o desempenho do processo e assumindo-se a dinamicidade destes na sua gestão, deve-se mencionar o fator da tecnologia como presente nos aspectos positivos e negativos. Enquanto o fator tecnológico, acima apontado, destaca as facilidades trazidas por sua implantação em uma organização, um outro viés também se encontra presente. Conforme extraído das entrevistas realizadas, há, por ora, a presença de três diferentes sistemas (SIDOF, SEI e SAPIEN) para a tramitação do processo no âmbito do MJSP. E isso é uma oportunidade de melhoria.

Observa-se, ademais, que o fato de haver esses três distintos sistemas e eles serem, entre si, incomunicáveis nesse processo implica em um desgaste operacional dos analistas quanto à necessidade de instruir os sistemas com documentos, por vezes similares. Isso significa que existem, pelo menos, três pontos de *handoffs* tecnológicos. Salienta-se que pontos de *handoffs* tecnológicos referem-se aos momentos em que a responsabilidade e o controle das informações são transferidos de uma ferramenta tecnológica para outra no decorrer de um processo.

Em falas pontuais, são informados que o sistema utilizado para a tramitação da documentação entre o MJSP e o MRE encontra-se obsoleto e de difícil operacionalidade. Isso está explícito na fala do entrevistado E2:

Já teve uma época que o SIDOF travava mais, sabe? Agora está melhorzinho um pouquinho, mas, de vez em quando, eu falo “Olha! Saiu, deu erro 502... 503”, e aí tem que esperar eles da Presidência reiniciar. A gente liga para o XXX, que é o responsável... “XXX, travou. Reinicia para a gente, por favor! O Ministro está querendo assinar e está travado”. Então, a gente tem todo esse trabalho também de entrar em contato com eles para... porque o sistema não está operando direito²⁶.

Também foi apontada uma falha do sistema identificado pelo entrevistado E2. Segundo esse entrevistado, ao final do processo, após a assinatura do Ministro no sistema SIDOF:

A única coisa que você tem que fazer é baixar os arquivos porque depois que eu encaminho, no caso de Exposição Interministerial, quando eu devolvo para eles no SIDOF... aí já é uma falha... mesmo a gente sendo coautor, eu já não vou ter mais acesso a ela. Então, antes de encaminhar, eu baixo os arquivos, que é a Exposição e o relatório.

Segundo o entrevistado E5, essa diversidade de sistema acaba por apresentar um fator de dificuldade para a implementação de um fluxo célere: “Então eu acho que o diálogo entre os sistemas entre os órgãos da Esplanada, ele é fundamental, inclusive para acelerar, no entanto, em algumas vezes atrapalha o fluxo célere do processo”. Ainda, em relação aos sistemas utilizados, é apontado que o sistema identificado como de suporte à execução do processo, o repositório de atos internacionais do MRE – Concordia, poderia repassar a informação mais detalhadas sobre os atos internacionais. Isso é apontado pela fala do entrevistado E11:

O Concórdia te fala Ministérios e Casa Civil... Ministérios, uma das possibilidades de localização, digamos assim, daquele processo. Ministérios e Casa Civil é um mundo de gente, é um mundo de setores, é um mundo de atores possíveis.

²⁶ A marcação XXX significa a omissão de informação que possa identificar pessoa pública ou o participante da pesquisa.

Nesse sentido, essa observação também dialoga com sugestão de melhoria apresentada pela CNI (2018), aplicando-se, nesse caso, ao sistema Concórdia. Há, então, fortes indícios de que a existência de múltiplas tecnologias pode ser um fator de dificuldade, principalmente quando não há integração e comunicação entre esses sistemas.

4.2.2.2 Repetidas análises

Uma outra questão apontada por um dos entrevistados é a necessidade de duas passagens pela Conjur no processo de análise, tanto no período de negociação do ato, quanto no período de internalização deste. Na primeira vez, a medida apresenta-se ao órgão para fins de adequabilidade jurídica da minuta negociada e, na segunda vez, é para a ratificação jurídica quanto ao acordo assinado, à luz das competências do Ministério e no seu papel de revalidar atos – disposto no artigo 87, inciso I, da CF/88, e nos ditames do artigo 29 do Decreto 9191, de 1º de novembro de 2017.

Quanto à necessidade de verificação da Conjur no tocante ao documento negociado, Gabsch (2010, p. 205) ratifica que “um exame preliminar à assinatura do tratado poderia revelar-se mais benéfico para o seu trâmite, pois contribuiria para identificar e corrigir deficiências materiais e formais antes da adoção do texto”. Sem tal verificação inicial, o autor salienta que poderia ocorrer eventuais correções jurídicas que, por consequência, acarretariam um atraso na internalização do documento, com a eventual reabertura das negociações ou até a inviabilidade da recepção do presente documento no Brasil.

Assim, a Portaria 453/2020, em consonância com tais exigências, solicita às unidades a instrução processual à luz das orientações do Decreto nº. 9191/2017. Não obstante, verifica-se que os parágrafos únicos dos artigos 11 e 12 trazem uma possibilidade de manifestação simplificada das unidades, tanto para o parecer de mérito quanto para o parecer jurídico. Referida sugestão quanto à possibilidade da Conjur utilizar-se de dispensa ou manifestação simplificada também foi um ponto apresentado por Gabsch (2010, p. 205) no âmbito do MRE, no entanto, na fase do parecer prévio à promulgação.

Em resumo, constata-se que existe uma necessária passagem pelos órgãos técnicos para fins de elaboração de parecer de mérito e pela Conjur, para fins de elaboração de parecer jurídico em duas etapas de análise de um mesmo instrumento internacional, relatado pela Portaria nº. 453/2020 no primeiro e segundo momentos. Essa necessidade, inclusive, foi um dos pontos criticados pela CNI (2018, p.42), quanto à imposição de equivalência de tramitação

entre os atos normativos e atos internacionais. Por conseguinte, esse fator apontado como negativo pode ser avaliado à luz do mapeamento que ora apresenta-se para fins de validação ou exclusão das repetidas análises do processo.

4.2.2.3 Suscetibilidade política

Uma outra questão importante é pontuada pelo Entrevistado E7, no tocante à relação do andamento do processo de internalização dos atos internacionais, com as pautas prioritárias do governo e estabilidade dentro dos ministérios, conforme trecho a seguir transcrito:

[...] para um processo realmente conseguir tramitar com celeridade dentro de um Ministério, a primeira coisa – aquilo ali tem que ser pauta do governo daquele momento, certo? Se aquilo não for uma pauta do governo de modo macro, isso dificilmente vai tramitar dentro do Ministério e dentro das secretarias. Então assim, esse é o primeiro ponto. Aquilo ali tem que ser uma pauta prioritária para o governo porque, se não, outras coisas vão sempre entrar na frente e a gente está sempre enxugando gelo e com outras demandas. Então, precisa ser pauta prioritária do governo e precisa ter um mínimo de estabilidade dentro do Ministério em relação ao Ministro porque toda vez que se troca de Ministro tem um efeito dominó de troca de cargos e de secretários e diretores gerais, e isso emperra muito o andamento dos processos.

Questão não somente das pautas prioritárias como também as mudanças dos gestores que podem ensejar que o processo tramitado via SIDOF seja reencaminhado ao Ministério coautor, caso haja alguma mudança de Ministros. Essa também foi uma observação levantada pela CNI (2018, p.43), com a sugestão de eliminar a etapa de reenvio do ato internacional a ministérios em casos de mudança de Ministros. Além desse ponto, a CNI (2018, p. 23) refuta a necessidade de uma revalidação do ato internacional de um novo gestor que venha a assumir a Pasta quando o processo esteja nessa etapa.

Nesse sentido, lembramos os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade e eficiência que devem pautar a administração pública (art. 37 da CF). Em alguns casos, a Casa Civil tem exigido inclusive novos pareceres de mérito ou jurídico dos ministérios envolvidos. Ao dever de eficiência podem ser dados vários sentidos, pois visa fomentar a melhora na produtividade dos servidores, aperfeiçoamento da máquina administrativa, melhor utilização dos recursos públicos, entre outros. Não faz sentido devolver a EMI para nova assinatura de Ministro em caso de mudança de titular da pasta por se tratar de ato jurídico perfeito, institucional, sem caráter pessoal. Uma vez emitida a opinião do ministério em questão, não haveria que se buscar nova opinião em caso de mudança de Ministro.

Nesse mesmo sentido, em relação aos processos e princípios administrativos, Fiel Filho (2010, p.26) ressalta a necessidade de observância dos princípios constitucionais e os que foram trazidos, ademais, com a Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “a Administração Pública

obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Dessa forma, a observância a esses princípios é orientada também para fins de gestão do processo administrativo, em sinergia com o caso em análise.

4.2.2.4 Falta de celeridade

Ainda no que se refere aos princípios constitucionais, inclusive em grande relação com a eficiência processual, encontra-se o da celeridade, enumerado no artigo 5º do diploma constitucional. Essa preocupação, portanto, é um dos pontos abordados em relação ao presente processo, no que concerne a esse fator ser de dificuldade para as unidades.

Constata-se algumas menções quanto à celeridade processual, por vezes associada a outras oportunidades de melhorias. Com isso, a celeridade é prejudicada ao final dos processos devido a outros fatores como a falta de alinhamento entre os atores envolvidos ou, como na observação trazida pelo entrevistado E5, quando refere-se ao número de sistemas que “[...] algumas vezes atrapalha o fluxo célere do processo”.

Ademais, a constatação de que existe uma falta de celeridade também é apontada pelos entrevistados, em especial, quando possuem sistemas de gerenciamento das informações com uma maior estruturação. Quando há esse tipo de gerenciamento, nota-se que se facilita a percepção do tempo do processo, incentivando uma abordagem mais proativa da área.

Segundo o entrevistado E5, o controle deve existir para se aumentar a celeridade:

Eu acho que tem que ter controle. Talvez prazos, se pudesse sim estabelecer prazos para consulta, para receber respostas, para responder, né? Prazos, assim, que sejam flexíveis, naturalmente, mas que existam procedimentos para isso. Por exemplo, não é raro a gente deparar com situações em que a Assessoria Internacional mandou algo há cerca de um ano, submeteu a uma consulta a uma outra unidade interna do Ministério da Justiça ou mesmo para o Itamaraty e depois de um ano não tem resposta em relação a isso. Então, não pode esperar um ano. Talvez esperar 2 semanas, esperar, no máximo, um mês e se não receber essa resposta a essa consulta... esse é só um exemplo, há várias outras circunstâncias nas quais inclusive quem deve responder é a própria Assessoria Internacional, mas nesse exemplo, então, estipulasse um prazo de 2 semanas para receber resposta. Não há resposta, então luzinha amarela acende e aí existe uma reiteração de pedido seja por unidade administrativa interna do MJ, seja para o MRE, seja para a Casa Civil. Enfim dependendo da circunstância, né? Eu acho que isso assegura e é um cuidado que tem que ser feito também com a vontade dos integrantes, dos servidores, né?, para não deixar aquela fase ou aquela etapa dormir em gaveta de qualquer unidade ou qualquer órgão, mas de 2 semanas, um mês. Porque senão a gente tem, infelizmente, a gente vê processos que a gente descobre que estão parados seja no órgão, seja numa unidade administrativa, por meses ou, infelizmente, até anos. E isso é muito perigoso, isso é muito negativo.

É possível apreender, ademais, que o fator tempo de tramitação norteia as entrevistas. De uma forma geral, as unidades preocupavam-se com o tempo em que o processo tramita em seu sistema, no entanto, em raros casos, há uma preocupação sistêmica quanto ao tempo de tramitação global do processo.

Diante desse cenário, também identificada por Gabsch (2010, p. 204), o autor apresenta uma providência assumida pelo Poder Executivo para contornar o problema da celeridade, destacando um movimento de estreitamento da interlocução entre “o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Casa Civil”. Assim, apresenta-se uma estratégia de aumento da interlocução dos atores como forma de mitigação do problema da celeridade.

Nesse sentido, com a finalidade de facilitar a compreensão dos presentes fatores, a seguir apresenta-se o Quadro 6, que resume as informações sobre as dificuldades quanto à utilização da Portaria:

Quadro 6 - Fatores que dificultam a utilização da Portaria nº. 453/2020

Item	Identificação dos fatores
4.2.2.1	Múltiplas ferramentas tecnológicas
4.2.2.2	Repetidas análises
4.2.2.3	Suscetibilidade política
4.2.2.4	Falta de celeridade

Fonte: Elaboração própria.

Com base nas análises acima realizadas, apresenta-se, a seguir, os resultados da entrevista realizada com o cliente do processo de internalização do ato internacional. Em outras palavras, quando se finaliza o seu iter processual interno no MJSP e é entregue como produto aos atores seguintes, tem-se aquele que vai receber esse processo que, no caso são MRE e, posteriormente, a Casa Civil da Presidência da República. O tópico a seguir traz os resultados da entrevista com esse cliente do processo de internalização do ato internacional no âmbito do MJSP.

4.3 ENTREVISTA REALIZADA COM O CLIENTE DO PROCESSO

Conforme verificado no decorrer do desenvolvimento do presente trabalho, é constatada a possibilidade de complementação de coletas de informações dos clientes definidos no presente estudo, quais sejam: o Ministério das Relações Exteriores e a Presidência da República. Essa

constatação baseia-se no que preconiza o CBOK sobre as considerações no tocante às análises de processos em que se deve ponderar a visão do cliente:

Um dos maiores fatores que resulta em uma análise bem-sucedida é levar em consideração o cliente no processo. Mesmo que um processo pareça funcionar dentro da organização, ele pode não servir para o cliente. Inevitavelmente, se as necessidades do cliente forem negligenciadas no processo, a satisfação do cliente será sacrificada e o processo não levará ao aumento do desempenho esperado (ABPMP, 2020, p. 169).

Ainda, conforme o CBOK (ABPMP, 2020), ressalta-se que é fundamental perceber que as relações entre os departamentos não podem ser consideradas como processos de transações com os clientes. Nessa linha destaca, “os processos entre departamentos ainda devem ser examinados com o foco em melhorias e em como eles afetarão, indiretamente, o verdadeiro cliente” (ABPMP, 2020, p.169). Nessa mesma esteira, Harrington (1997, p. 142) ressalta que a formação de uma organização é baseada no atendimento das necessidades dos clientes que, quando atendidas, o processo mostra-se concluído. “Dessa forma, é apropriado que o cliente seja um dos interessados a ser considerado logo no início do processo de melhoria” (HARRINGTON, 1997, p. 142). Por isso, a percepção do cliente, para fins de norteamto da presente pesquisa, é considerada, inclusive, para fins de balizamento e verificação das boas práticas, obstáculos e proposições de melhorias.

4.3.1 Questão orçamentária

No concernente à entrevista realizada, é informado que, atualmente, a principal preocupação relativa aos processos de internalização dos atos internacionais é quanto à questão orçamentária. Consequentemente, a orientação é de apontar apropriadamente no processo de EMI, de uma forma clara, se a internalização daquele instrumento tem alguma influência na questão orçamentária. E quando houver, deve ser apontada sua respectiva responsabilidade de custeio.

Além do fator orçamentário, nota-se a necessidade de se atentar, ainda no início das tratativas negociais do instrumento, a real e efetiva participação do Estado brasileiro em todos os organismos internacionais com os quais o Brasil se alia, inclusive com o devido adimplemento. Na medida em que se observa uma dificuldade em arcar com esses compromissos internacionais, o que gera não somente um estado de mal-estar internacional, como também uma análise mais rígida do tocante aos novos instrumentos internacionais que venham a acarretar novos compromissos orçamentários.

4.3.2 Qualidade do documento

Ademais, em relação à qualidade do material recebido para análise, é ressaltado que, de uma forma geral, as partes jurídicas e técnicas dos órgãos são de alto nível. Mesmo assim, verifica-se uma oportunidade de melhoria em relação a possibilidade de se fazer um maior cotejamento e detalhamento da legislação aplicável. No caso em concreto, deve-se distanciar, portanto, a tendência de generalidades na análise das propostas.

4.3.3 Interlocação com os atores

Referente à interlocação com o MJSP, é informado que existe uma boa comunicação e parceria para fins de esclarecimentos adicionais em relação aos documentos constantes do processo. Isso é visto como um fator que auxilia na troca de informações, bem como na correção e mudanças que possam haver. Logo, a interlocação entre os atores é fundamental para o êxito do processo nas várias instâncias em que tramita.

Segue, abaixo, Quadro 7 que sintetiza tais observações:

Quadro 7 - Visão dos clientes do processo

Item	Identificação dos pontos
4.3.1	Questão orçamentária
4.3.2	Qualidade do documento
4.3.3	Interlocação com os atores

Fonte: Elaboração própria.

Os fatores de sucesso e dificuldades relatados pelos entrevistados e apontados nos itens 4.2 e 4.3 baseiam a construção de boas práticas, obstáculos e proposições de melhorias que são apresentados no próximo tópico.

4.4 APRESENTAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS E OBSTÁCULOS NO FLUXO PROCESSUAL INSTITUCIONAL ATUALMENTE UTILIZADO E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS

Inicialmente, resta esclarecer que o presente item foi elaborado com base nas entrevistas realizadas com os atores destacados na metodologia ora apresentada, na observância dos termos e orientações pontuados da Portaria nº. 453/2020, bem como nas constatações empíricas dessa

pesquisadora no exercício prático do processo. Fundamenta-se, ademais, o objetivo de apresentar as boas práticas, obstáculos e proposições de melhorias, como uma forma de contribuição à organização estudada, momento no qual salientam-se os conceitos citados por Paim *et al.* (2011) que ressaltam a utilidade da gestão de processos para apresentar melhorias ao desempenho das organizações.

Dessa forma, com a finalidade de empreender uma utilidade prática ao presente estudo, e ainda, com a preocupação em apresentar conclusões de um estudo baseado na metodologia ora vigente na instituição, com a finalidade de facilitar a absorção das sugestões, apresenta-se, a seguir, as boas práticas e os obstáculos verificados na instituição em análise, bem como algumas propostas de melhorias.

4.4.1 Boas práticas e obstáculos no fluxo institucional

Destaca-se que há uma consolidação de entendimento quanto à necessidade de um alinhamento entre as partes envolvidas. Os gestores, conforme acima apontado, manifestam uma boa interlocução entre eles, assim como a compreensão de que há uma demanda de sinergia para que haja uma evolução processual célere. Ainda no que concerne ao alinhamento entre as partes, observa-se, em algumas falas dos entrevistados, que existe uma interlocução fluida com o MRE, figurando-se como um importante interlocutor no suporte para a resposta das demandas.

Um obstáculo a tal processo é que, em alguns momentos, existe uma falta de interação entre um ou outro interlocutor. Isso decorre, pois, de certa forma, esse estágio relacional entre as partes deve-se ao conhecimento de pontos de contatos setoriais, não instituídos ou impulsionados pelo normativo. Logo, uma simples troca de gestores pode, por exemplo, fragilizar a interação, ainda que temporária, entre as partes.

Compreende-se que existe uma preocupação institucional em relação a empreender celeridade processual. Todos os entrevistados mostram-se especialmente empenhados, setorialmente, em fornecer uma resposta rápida e a contento. Não há, todavia, uma percepção geral da celeridade do processo de ponta a ponta, raras foram as interjeições e preocupações a esse respeito. Observa-se, nesse sentido, a presença de uma fragmentação *da e na* cadeia processual.

Inferese, ademais, que há uma compreensão do papel da Assessoria Internacional da Pasta, conforme apontou o entrevistado E5, quando informa quanto à necessidade não somente de uma interação entre os interlocutores do processo, como também saber realizar a percepção

do papel internacional do órgão e lograr repassar isso para o chefe máximo da Pasta. Mesmo assim, ainda existe um obstáculo quanto à compreensão desse papel, conforme transcrição da fala do Entrevistado E5 abaixo:

Eu acho que esse é o motivo de existência da Assessoria Internacional nesse Ministério, não é só coordenar, não é só funcionar como agente facilitador processual, de trâmite, mas sim de entender, criticar e apontar para o cliente final, que é o Gabinete, a correção ou a incorreção substantiva do acordo em relação, por exemplo, ao parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça em relação à posição estratégica adotada pelo Ministério, né? Então, as 2 preocupações da Assessoria Internacional é azeitar o trâmite processual e o segundo, talvez mais importante, é ser fiador da correção substantiva do tema em questão, seja cotejar com determinações e recomendações de parecer da Consultoria Jurídica ou dos pareceres técnicos, né?, das notas técnicas e, também, fazer o cotejamento do texto do acordo com a estratégia política adotada pelo Ministério. Eu acho isso fundamental.

Não somente essa interação entre os atores é percebida, como também a boa prática da Portaria nº. 453/2020 em permitir que haja uma participação maior da Consultoria Jurídica já no processo negocial do acordo. Essa participação jurídica amplia as possibilidades não somente de uma boa resposta às demandas, como também empreende uma maior transversalidade do processo. Esse é um prisma positivo dentro do processo decorrente dos dispositivos da referida portaria.

Uma outra boa prática percebida é a utilização de controles gerenciais pelas unidades envolvidas no processo, ainda que de uma forma artesanal e setorial. Esses controles das áreas permitem uma visão sistêmica, qualitativa e quantitativa do processo. São, portanto, indícios de que há necessidade desse controle e desse gerenciamento.

Como um obstáculo à essa boa prática, destaca-se a não utilização de um sistema integrado, sujeito às oscilações de rede e dependente de diretrizes e prioridades da gestão do setor. Ainda no que concerne aos sistemas e às tecnologias empregadas, uma outra boa prática na Pasta está no sentido de que a tramitação do processo é inteiramente automatizada, conforme abordado no item 2.1.5. Mesmo assim, um obstáculo à essa boa prática é a utilização de três diferentes sistemas para a tramitação do processo, o que ocasiona um fracionamento dos dados processuais, bem como a ocorrência de *handoffs* tecnológicos (2.2.1).

Ademais, outra boa prática verificada nesse processo é a de que, no momento da edição da norma em análise, o Ministério, por intermédio da Assessoria Internacional, se empenhou em realizar a divulgação na sua página institucional. Essa mesma assessoria se dedicou a

elaborar fluxos para a orientação das unidades da Pasta. Esse trabalho de conscientização pode ser verificado no site oficial do MJSP na seção dedicada à Atuação Internacional²⁷.

Atenta-se, ainda, que, apesar de ter havido um trabalho de conscientização inicial da existência do normativo, há, por parte de um dos entrevistados, dúvidas de aplicação quanto ao dispositivo em exame, a Portaria nº. 453/2020. Por isso, sugere-se ser necessário oferecer aos servidores oficinas de capacitação periódicas para as unidades que tratam da temática internacional.

Observados todos esses pontos, no Quadro 8, são apresentadas as boas práticas e os obstáculos identificados:

Quadro 8 - Boas práticas e obstáculos

Boas práticas	Obstáculos
Alinhamento entre as partes envolvidas	Interação muitas vezes setorial e ocasional entre os interlocutores.
Preocupação institucional em empreender celeridade processual	Não há, todavia, uma percepção geral da celeridade do processo de ponta a ponta.
Há uma compreensão parcial do papel da Assessoria Internacional da Pasta.	Falta de compreensão consolidada sobre o papel da Assessoria Internacional.
Tramitação do processo é inteiramente automatizada	Utilização de três diferentes sistemas para a tramitação do processo, o que ocasiona um fracionamento dos dados processuais, bem como os <i>handoffs</i> tecnológicos.
Divulgação da Portaria nº. 453/2020 na página institucional, bem como fluxos explicativos para a orientação das unidades da Pasta	Falta de oficinas de capacitação periódicas para as unidades que tratam da temática internacional.
Boa prática da Portaria nº. 453/2020 em permitir que haja uma participação da Consultoria Jurídica já no processo negocial do acordo.	

Fonte: Elaboração própria.

No quadro acima, apontam-se as boas práticas e os obstáculos relacionados ao processo em análise. Como boas práticas, de um lado, destacam-se: (i) o alinhamento entre as partes envolvidas; (ii) a preocupação institucional em empreender celeridade processual; (iii) a

²⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/atuacao-internacional> Acesso em: 20 maio 2023.

tramitação automatizada do processo; (iv) a divulgação da Portaria nº. 453/2020 na página institucional; (v) a boa prática de permitir a participação da Consultoria Jurídica no processo negocial do acordo. Por outro lado, como obstáculos, são identificados: (a) a interação setorial e ocasional entre os interlocutores; (b) a falta de percepção geral da celeridade do processo; (c) a falta de compreensão consolidada sobre o papel da Assessoria Internacional; (d) a utilização de três diferentes sistemas para a tramitação do processo; e (e) a falta de oficinas de capacitação periódicas para as unidades responsáveis pela temática internacional. Esses obstáculos representam desafios a serem superados para alcançar um processo mais eficiente e eficaz. A seguir, são apresentadas propostas de melhorias para o presente processo, com base nos achados de pesquisa.

4.4.2 Proposições de melhorias

Com base no trabalho até aqui delimitado, é realizada, agora, uma análise mais aprofundada do processo organizacional, com o objetivo de identificar os problemas, suas respectivas causas e apresentar sugestões de melhoria para as causas apresentadas. Conforme indicado anteriormente, a metodologia adotada para a realização da presente tarefa é uma análise da Causa-Raiz do processo, com a utilização de uma adaptação metodológica ao diagrama de *Espinha de Peixe* ou *Diagrama de Ishikawa*. Retomando as informações coletadas, tanto das unidades que compõem o MJSP, quanto a visão do cliente do produto entregue pela Pasta, verifica-se que os maiores problemas identificados são: (I) atraso na entrega e (II) falta de qualidade do produto entregue.

Salienta-se, no entanto, que o presente trabalho teve por pretensão estreitar o olhar nos problemas mais destacados pelos interlocutores. Mas isso não retira a possibilidade de que se avancem em análises futuras quanto à essa constatação.

Justifica-se a inclusão do atraso na entrega por se relacionar às constatações apontadas por algumas unidades do Ministério, como acima apontado no tocante à celeridade, bem como os achados de pesquisas anteriores que basearam o presente estudo. Em razão da escolha metodológica para o desdobramento da pesquisa, não é possível adicionar à análise sustentações quantitativas sobre a problemática ora apresentada – eis uma oportunidade em que se destaca como sugestão a ser desenvolvida em pesquisa posterior.

No tocante à qualidade do produto, verifica-se, conforme visão dos clientes externos, uma oportunidade de melhoria no referido aspecto. Isso, inclusive, justifica sua enumeração como problema a ser trabalhado pela Pasta.

Ademais, diretamente relacionados aos problemas identificados, estão as suas possíveis causas verificadas ao longo do processo e do trabalho de pesquisa, quais sejam: (a) controle insuficiente ou disperso entre as unidades; (b) utilização de três diferentes sistemas para a tramitação de uma mesma demanda; (c) falta de um pleno alinhamento entre os atores envolvidos; e (d) falha na transparência da tramitação do processo. Essas dificuldades são abordadas pontualmente abaixo, em conjunto com as sugestões de melhorias respectivamente relacionadas.

4.4.2.1 Proposições de melhorias visando o controle suficientemente adequado entre as unidades

Conforme relatado ao longo da pesquisa, depreende-se que algumas unidades possuem um sistema de acompanhamento das demandas relacionadas à temática, por intermédio de controles gerenciais realizados por tabelas em Excel e, outras unidades não têm tal organização. O controle insuficiente em relação aos processos e disperso entre as unidades é, portanto, uma causa apontada no presente estudo, diante da qual apresentam-se duas sugestões de melhorias: (4.4.2.1.1) utilização de controles gerenciais unificados entre as unidades e (4.4.2.1.2) o monitoramento desse processo por indicadores. Essas sugestões são desdobradas nos tópicos a seguir.

4.4.2.1.1 Utilização de controles gerenciais unificados entre as unidades

Com o objetivo de solucionar a causa acima apresentada, sugere-se a utilização de um sistema integrado, que não esteja sujeito às oscilações de rede interna setorial e seja independente de diretrizes e prioridades da gestão da unidade. Essa sugestão também viabiliza uma visão global do processo pelos inúmeros atores envolvidos. Com isso, é possível uma maior transversalidade no processo.

Referida sugestão de melhoria também é apontada pelo entrevistado E5, quando menciona que deveriam ser adotadas boas práticas em relação à certeza do trâmite do processo. Isso decorre, porque é preciso garantir que o processo não estacione em alguma unidade. Essa medida, inclusive, serviria como uma prática de *compliance* de cada área a fim de estabelecer processos de controle que garantam um fluxo contínuo e permanente dos atos entre as unidades.

Ademais, a referida sugestão de melhoria pode influenciar no aprimoramento de um dos fatores apontados como de dificuldade de processo, a de repetidas análises pela Conjur. Com a

utilização de um sistema gerencial unificado, é permitido regularmente visitar o processo para a identificação das suas reais falhas e auxiliar na fundamentação e validação das análises necessárias, conforme conceitos apontados por De Lima (2017).

Em uma breve explicação, os sistemas de monitoramento de dados integrados são plataformas tecnológicas que proporcionam um monitoramento, coleta e análise dos dados em tempo real com base em diferentes fontes de informações. Tal sistema possibilita uma melhoria da eficiência dos processos, uma otimização do uso de recursos, a redução de custos, bem como a identificação de eventuais obstáculos processuais, viabilizando uma rápida resposta institucional para referido problema. Para tanto, a utilização de ferramentas de *Business Intelligence* (BI), como a da Microsoft Power BI ou até mesmo tabelas de monitoramento compartilhada (SharePoint), podem atender às necessidades da Pasta, a depender do que é interessante monitorar, em um primeiro momento.

4.4.2.1.2 Monitoramento com indicadores

Uma outra sugestão para fins de solucionar a causa de controle insuficiente apontada é a utilização de monitoramento do processo com indicadores de desempenhos intermediários ou globais. Esse acompanhamento se basearia nas grandes etapas do processo levantadas pelo DEIP. Essas etapas são, a saber: (i) Recebimento do Processo pelo Gabinete do Ministro; (ii) Análise da Assessoria Especial Internacional; (iii) Análise do(s) órgão(s) técnico(s); (iv) Análise da Conjur; e (v) Aprovação do Ministro.

Nesse mesmo diapasão, explicam Paim *et al.* (2011, p. 229) sobre a importância dessa medida no sentido que “o paradigma de gestão de processos precisa que indicadores de desempenho globais sejam utilizados e que haja compartilhamento de conhecimentos e lógicas e ‘espaços organizacionais’ para acumular conhecimentos dos processos transversais”. Ainda, conforme preceitua o CBOOK (ABPMP, 2020, p. 214), “a medição associada ao trabalho ou saída do processo realizado é baseada em quatro dimensões fundamentais: tempo, custo, capacidade e qualidade”. Nesse sentido, à luz do processo em análise e dos problemas destacados, orienta-se pela indicação da utilização de dois tipos de indicadores para a mensuração do desempenho do processo: um indicador relacionado ao tempo de tramitação (seja ele intermediário ou global); e outro relacionado à qualidade do produto entregue tanto aos clientes internos, quanto aos externos.

No que tange aos dois indicadores sugeridos acima em relação ao tempo e qualidade do processo, ressalta-se que a organização ora estudada, caso os entenda como viáveis, deve

observar as etapas para a sua elaboração e aprimoramento, de acordo com o que esclarece Bahia (2021, p. 12): “o processo de elaboração de indicadores deve buscar o maior grau possível de aderência a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho”. Nesse viés, o indicador deve, primeiramente, ter um objetivo claro de mensuração. Posteriormente, ele deve ser considerado por meio de critérios básicos, com a finalidade de garantir a sua operacionalização, como por exemplo: “seletividade ou importância; simplicidade, clareza, inteligibilidade e comunicabilidade; representatividade, confiabilidade e sensibilidade; investigativos; comparabilidade; estabilidade; e custo-efetividade” (BAHIA, 2021, p. 18-19).

Acrescenta-se que ressalta Bahia (2021, p. 19) que é necessário “identificar se a escolha do indicador atende às expectativas de seus públicos de interesse, como os órgãos setoriais, órgãos centrais, órgãos de controle e outros possíveis interessados, de modo a assegurar a relevância do indicador proposto”. As próximas etapas para a elaboração dos indicadores estão relacionadas à validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas; à construção de fórmulas; ao estabelecimento de metas; à definição de responsáveis; à definição da forma coleta de dados; e à validação final dos indicadores com as partes interessadas. (BAHIA, 2021).

Com efeito, as sugestões de melhoria relacionadas à causa de controle insuficiente ou disperso entre as unidades podem ser integradas em um mesmo sistema. Essa sistematização única proporcionaria não somente a integração da base de dados da tramitação do processo, como também a base fundamental de captação das informações a serem mensuradas pelos indicadores de desempenho.

4.4.2.2 Proposição de melhoria da utilização de sistemas para a tramitação de uma mesma demanda

De acordo com o verificado ao longo da pesquisa, existem pontos de *handoff* tecnológicos que podem impactar no tempo e na qualidade da tramitação do processo. Conforme elucidado no CBOK (ABPMP, 2020, p. 182), “um fator-chave de sucesso é simplificar os *handoffs* e limitá-los, quando possível. Automatizar *handoffs* por meio da tecnologia ajudará a reduzir erros e acelerar a atividade entre indivíduos e grupos”. Também apontam Paim *et al.* (2011, p. 297) que “as tarefas de gestão de processos serão gradativamente suportadas por sistemas integrados”. Isso poderá gerar uma horizontalidade tecnológica para a tramitação processual. Pensando nesse cenário, nada mais apropriado do que apontar uma sugestão de melhoria relacionada à utilização de um único sistema de tramitação processual.

4.4.2.2.1 Utilização de um único sistema de tramitação (interno e externo)

A presente proposição de melhoria tem por objetivo reduzir o tempo de tramitação do processo baseando-se na otimização do processamento da demanda em um único sistema. Para tanto, apresentam-se, neste subtópico, reflexões a respeito dessa possibilidade ou alternativas que podem ser adaptadas à realidade processual. Inicialmente, conforme mapeamento processual realizado, o presente processo no âmbito do MJSP perpassa por três diferentes sistemas, quais sejam: SIDOF, SEI e SAPIENS. A princípio, as tarefas são realizadas nas presentes plataformas com certa incomunicabilidade tecnológica, pois os técnicos realizam migração documental sem qualquer tipo de automatização.

Com a evolução da presente pesquisa, constatou-se um movimento do Poder Executivo para que haja uma comunicação e integração tecnológica dos diversos sistemas implantados e em funcionamento na Esplanada. Em um breve histórico, retoma-se que, em 2013, surgiu o Processo Eletrônico Nacional (PEN) de forma colaborativa e formalizado pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2013, celebrado entre o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Governo do Distrito Federal (GDF).

Já em 2015, em razão da publicação do Decreto nº. 8.539, de 8 de outubro de 2015, restou estabelecido o uso de meio eletrônico para a tramitação de documentos nos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional. Pode-se conferir isso no trecho do normativo a seguir transcrito:

Art. 4º Para o atendimento ao disposto neste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional utilizarão sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos.
Parágrafo único. Os sistemas a que se refere o caput deverão utilizar, preferencialmente, programas com código aberto e prover mecanismos para a verificação da autoria e da integridade dos documentos em processos administrativos eletrônicos.

Assim, as instituições passaram a dever utilizar, preferencialmente, programas com código aberto. Isso se tornou um movimento que possibilitou a integração dos sistemas no Setor Público. Esse movimento também incentiva e prove mecanismos de verificação da autoria e integridade dos documentos em processos administrativos eletrônicos.²⁸

²⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/processo-eletronico-nacional-pen> Acesso em 17 abr. 2023.

Dessa forma, o PEN apresenta-se como uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico. Visa, com isso, à obtenção de substanciais melhorias no desempenho da gestão processual, com possíveis ganhos em agilidade, produtividade, satisfação do público usuário e redução de custos. Em complementação, como uma das ações do PEN, recentemente publicou-se a Portaria nº. 9.412, de 26 de outubro de 2022, que instituiu a plataforma digital de comunicação entre sistemas de processo administrativo eletrônico - Tramita.GOV.BR (no passado denominado de Barramento de Serviços do PEN), no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.²⁹

De acordo com o artigo 1º, parágrafo único, do referido normativo,

o Tramita.GOV.BR constitui plataforma digital de comunicação entre sistemas de processo administrativo eletrônico, integrante do Processo Eletrônico Nacional - PEN, disponibilizada e gerenciada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, destinado à tramitação de processos administrativos eletrônicos e/ou documentos avulsos, em meio eletrônico, entre os diversos sistemas de processos administrativos eletrônicos - SPE existentes na administração pública.

Nesse prisma, infere-se uma constante preocupação do Poder Executivo em integrar os sistemas. Cabe salientar que, por intermédio do link oficial³⁰, é possível pesquisar os órgãos e as entidades que estão com o Tramita.GOV.BR implantado ou em implantação. Um destaque especial deve ser realizado para quatro deles, classificados como implantados: MRE; MJSP e Segurança Pública; AGU; e Presidência da República.

A implantação do sistema pode significar um salto positivo face à sugestão de utilização de um sistema único. Ainda que não haja tal perspectiva para um futuro próximo, existe um movimento que possibilita uma certa *integração* entre os respectivos sistemas. Não obstante, na linha de apresentar uma reflexão sobre as possibilidades de diálogos entre os sistemas, no tocante ao sistema SIDOF, localiza-se um estudo realizado em 2019 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado *Inovação em ambiente hostil: o caso do processo normativo na Casa Civil*. Neste documento, os autores Nogueira, Vasconcelos e Campos Filho, (2019) relatam um trabalho desenvolvido pela equipe da Assessoria de Modernização da Casa Civil para fins de aprimorar o processo normativo.

Como conclusão do trabalho, apresentou-se uma metodologia de inovação na Casa Civil, como um protótipo do sistema denominado “Seidof” testado com sucesso para uso no

²⁹Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/tramita.gov.br> Acesso em 17 abr. 2023.

³⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/tramita.gov.br/relacao-dos-orgaos-e-entidades> Acesso em 17 abr. 2023.

apoio à análise de projetos normativos. Mesmo tendo sucesso, não foi possível localizar os andamentos posteriores ao referido estudo. Com isso, pode-se entender que há uma intenção do Governo Federal no que se refere à integração dos diversos sistemas atualmente existentes. Só que isso, na prática, não foi, por ora, localizado no processo objeto da presente pesquisa. Essa situação pode sugerir um avanço ainda incipiente da integração; ou mesmo uma dificuldade em alcançar as inúmeras e distintas interações processuais atualmente em operação.

4.4.2.3 Proposições de melhorias buscando o pleno alinhamento entre os atores envolvidos

A falta de um completo alinhamento entre os atores envolvidos é percebida no decorrer das entrevistas, bem como constitui uma demanda marcante e constante nas falas dos representantes das unidades setoriais. Como solução para respectiva causa, propõem-se três sugestões de melhorias, inclusive, como forma de diminuição do impacto do fator de suscetibilidade política e mitigação da preocupação orçamentária verificada pelos clientes do processo: (4.4.2.3.1) aprimorar a interlocução e a gestão entre as unidades envolvidas; (4.4.2.3.2) realizar reuniões interministeriais periódicas para troca de boas experiências; e (4.4.2.3.3) Realizar Capacitações.

4.4.2.3.1 Aprimorar a interlocução e a gestão entre as unidades envolvidas: a relevância do papel da Assessoria Especial Internacional

O aprimoramento na interlocução entre as unidades envolvidas é um ponto de destaque, inclusive ressaltado por Paim *et al.* (2011), como resultado do seu estudo. Essa interlocução é mister, sobretudo no sentido de que as implementações de mudanças no ambiente organizacional de forma colaborativa tendem a refletir em uma maior transversalidade, bem como o aumento do envolvimento de mais unidades. Percebe-se, portanto, uma importância não somente em empreender uma transversalidade no processo, como também destacar uma unidade responsável por articular os diferentes atores.

No caso concreto, nota-se um papel fundamental exercido pela Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, em especial no que tange às competências delineadas no artigo 7º do Decreto nº. 11.348, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do MJSP e remaneja cargos em comissão e funções de confiança, abaixo transcrito:

Art. 7º À Assessoria Especial de Assuntos Internacionais compete:
I - *assessorar o Ministro de Estado e as demais unidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, no País e no exterior, nos temas, nas negociações e nos processos internacionais de interesse do Ministério, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores (grifo nosso).*

Pode-se, assim, entender a relevância do papel que cumpre a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais nos processos relacionados à temática ora estudada. Ademais, como forma de empreender celeridade e qualidade do trabalho de articulação, sugere-se a utilização de designação de pontos de contatos institucionalizados das unidades para proporcionar uma maior fluidez na comunicabilidade interna da Pasta. Essa medida ajuda a garantir que as informações relevantes sejam transmitidas entre as áreas, evitando assim a perda de informações importantes ou conflitos desnecessários. Isso decorre, porque, quando se institucionaliza os pontos de contato, evita-se uma comunicação ineficiente, possibilitando que as unidades trabalhem juntas de forma mais eficaz e colaborativa – o que pode auxiliar no aumento da eficiência e a produtividade do órgão.

4.4.2.3.2 Realizar reuniões interministeriais periódicas para troca de boas experiências

Complementarmente à solução acima sugerida, propõe-se o incentivo da alta gestão para realizações de reuniões interministeriais periódicas, incluindo necessariamente, o MRE e Presidência da República. Referidas reuniões podem ser ampliadas com a finalidade de albergar os representantes dos demais Ministérios e o próprio Congresso Nacional. A inclusão do Congresso Nacional é também importante com a finalidade de atender a participação congressual na tramitação e na internalização dos tratados, aventada por diversos autores, dentre eles Garcia (2011). Essa proposta cria uma espécie de Estratégia Nacional para empreender celeridade e qualidade nas tramitações de internalização dos tratados internacionais.

Referidos encontros podem ensejar uma maior interlocução dos atores envolvidos no processo para fins de materializar uma visão horizontalizada da dinâmica. Isso proporciona e incentiva uma constatação global do processo, estimulando, ainda, governança dos atos internacionais, conforme preocupação apontada pelos autores (IKEDA, 2015; GARCIA, 2011). Esses encontros servem, ainda, para promover trocas de boas práticas e apontamentos de melhorias. Eles também podem servir como base de coleta de dados para fins de alimentação de indicadores qualitativos ou quantitativos que porventura venham a ser inseridos para mensuração do desempenho do processo.

4.4.2.3. 3 Realizar Capacitações

Com o objetivo de se evitar a causa da falta de coordenação entre os atores envolvidos, é importante garantir que todas as partes concordem com os objetivos, expectativas e planos a serem seguidos. Portanto, o treinamento torna-se uma das ferramentas que pode ajudar a organizar e preparar todos os atores do processo. Após o treinamento, os servidores estarão, provavelmente, mais atentos a expectativas do processo, requisitos técnicos, objetivos, metas e prazos a serem cumpridos, bem como às ferramentas e aos métodos que são utilizados.

Acrescenta-se, ainda, que o treinamento também pode auxiliar no desenvolvimento de competências e habilidades necessárias para o sucesso de um processo, como habilidades de comunicação, trabalho em equipe, liderança e gerenciamento de tempo. A capacitação pode ser fornecida pelo órgão por intermédio de treinamentos internos, palestras presenciais ou em formato não presencial, entre outras opções, a depender das necessidades e especificações de cada trabalho ou processo.

4.4.2.4 Proposições de melhorias para promover a transparência do processo de tramitação dos atos internacionais

Em observância à proposta apontada por diversos autores (CHAIMOVICH, 2017; CNI, 2018; BONOMO; CARVALHO, 2017, entre outros), como forma de aprimoramento do processo, bem como os resultados das entrevistas realizadas à luz dos conceitos trazidos por Filgueiras (2011), é realizada uma pesquisa-ação como forma de verificação de alternativa tecnológica para a falha na transparência do processo de tramitação dos tratados que, segundo Thiollent (2022, p. 118), “nas atividades científicas e técnicas, a utilidade da pesquisa-ação é mais evidente quando se trata de lidar com artefatos com os quais as pessoas interagem, por exemplo, na ocasião da elaboração de uma interface homem/máquina”. Com isso, sugere-se uma ferramenta para empreender centralidade, horizontalidade e transparência ao processo de internalização do ato, inclusive para fins de ampliação da capilaridade e interesse social.

4.4.2.4.1 Proposta de ferramenta para empreender centralidade, horizontalidade e maior transparência ao processo

Tomando por base a observação na doutrina e a prática profissional, é pensado e desenvolvido pela pesquisadora participante o projeto *Tratado Transparente*, como uma

resposta embrionária à necessidade de criar uma ferramenta para centralizar todas as tramitações, notícias e conteúdos sobre os tratados internacionais. Lança-se esse projeto para se obter uma informação consolidada do processo relativo ao ato internacional, sem a dispersão da informação em diferentes bancos de dados. Essa horizontalidade processual, de acordo com Gonçalves (2000) e Rummler e Brache (1990), é fundamental para uma boa gestão processual, pois empreende uma ampliação da visão do processo em geral e da possibilidade de identificação e aprimoramento na interação das unidades organizacionais.

O público-alvo desse projeto não somente abarca a sociedade brasileira como também a estrangeira, que tem interesse em saber a respeito da tramitação dos acordos por eles assinados no ordenamento jurídico brasileiro. Mais especificamente, o projeto visa atingir pesquisadores, professores e estudantes de rede pública e privada, governos e autoridades nacionais e estrangeiras. Em um primeiro momento, a pesquisadora iniciou o projeto *Tratado Transparente* com uma página no Instagram³¹, fornecendo, diariamente, notícias e conteúdo, impulsionando a transparência existente.

Ao longo do desenvolvimento do projeto, foi identificada, ademais, a necessidade de aprimoramento na transparência das informações repassadas a respeito do tratado internacional. Não somente houve a preocupação com a exposição da informação sobre o trâmite do documento, como também o seu futuro papel no ordenamento jurídico brasileiro. Fez isso imprimindo uma aproximação do diálogo jurídico internacional com a população, despertando o interesse da sociedade pela temática e obtendo uma melhor resposta do público.

As informações postadas na página do Instagram são obtidas por intermédio de fontes governamentais e abertas, como o *Diário Oficial da União*, repositório de notícias de órgãos, sites de busca e acompanhamento processual do Congresso Nacional, do MRE e da Presidência da República. O Projeto foi iniciado em 21 de julho de 2022 e atualmente já soma mais de 7 mil seguidores no Instagram,³² contando também com demais ferramentas das redes sociais para a divulgação do trabalho, como o Facebook³³, LinkedIn,³⁴ YouTube³⁵ e futuramente almeja-se a criação de um site. O alcance atual do projeto gira em torno de 111 mil contas³⁶, não somente no Brasil, como também em outros países, como nos Estados Unidos, no Canadá e em Portugal.

³¹ @tratadotransparente – Disponível em: <https://www.instagram.com/tratadotransparente/?r=nametag> Acesso em: 23 maio.2023.

³² Dados coletados na conta do Instagram em 23 maio.2023.

³³ Disponível em: [facebook.com/tratadotransparente/](https://www.facebook.com/tratadotransparente/) Acesso em: 17 abr.2023.

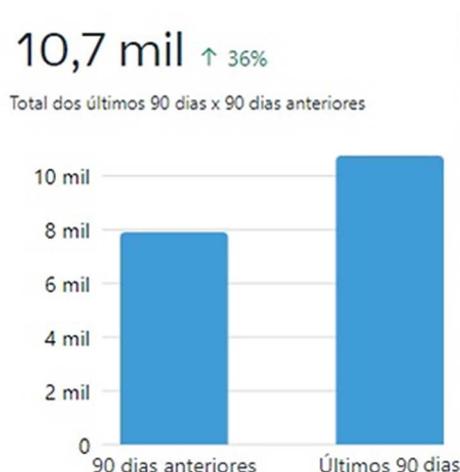
³⁴ Disponível em: [linkedin.com/company/tratado-transparente/](https://www.linkedin.com/company/tratado-transparente/) Acesso em: 17 abr.2023.

³⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/@tratadotransparente> Acesso em: 17 abr.2023.

³⁶ Dados coletados na conta do Instagram, referente ao período de 12 de janeiro a 11 de abril de 2023.

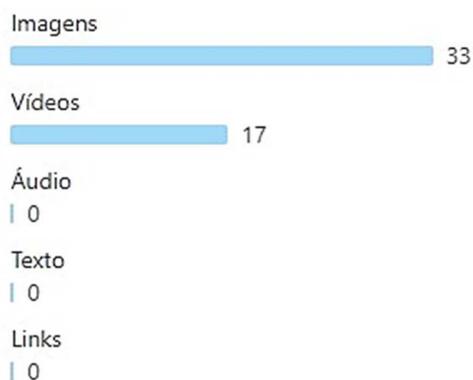
Partindo dos dados coletados pelo Meta das contas no Instagram e no Facebook, considerando os últimos 90 dias, isto é, de 21/02/2023 a 21/05/2023, encontram-se dados que subsidiam o engajamento, o valor mediano das curtidas, comentários e compartilhamentos das publicações por tipo de mídia e por formato de conteúdo. Esses dados são apresentados nos gráficos a seguir:

Gráfico 6 – Engajamento das curtidas, comentários e compartilhamento da publicação: cotejo entre os dois últimos períodos de 90 dias



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela Meta.

Gráfico 7 – Valor mediano de curtidas, comentários e compartilhamentos da publicação por tipo de mídia



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela Meta.

Gráfico 8 – Valor mediano de curtidas, comentários e compartilhamentos da publicação por formato de conteúdo



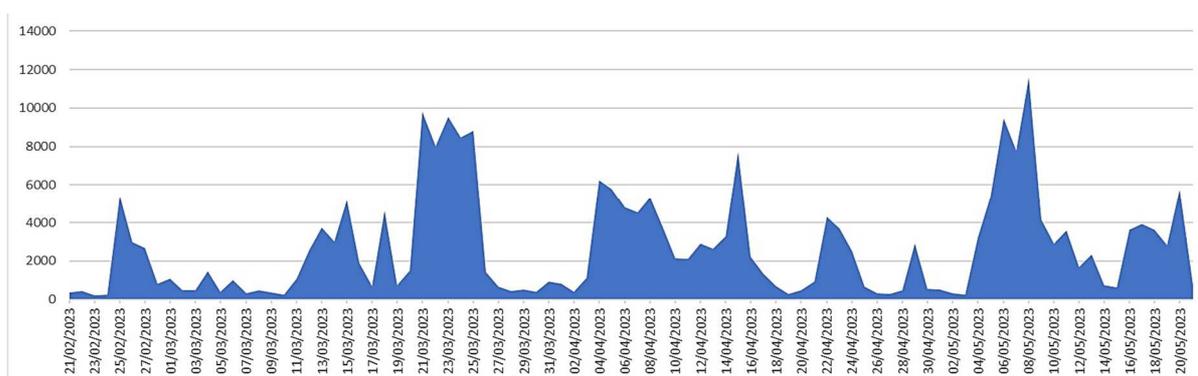
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela Meta.

Pelos dados acima apresentados, nota-se que, comparando dos dois últimos períodos de 90 dias, houve um aumento de 36%. Isso corresponde a 10,7 mil contas alcançadas até o dia 21/05/2023. No que se refere ao valor mediano de curtidas, comentários e compartilhamentos da publicação por tipo de mídia, considerando o período de 21/02/2023 a 21/05/2023, nota-se que as imagens recebem uma

média 33 curtidas. Já os vídeos têm, em média, 17 curtidas. Tipos de mídia áudio, texto e links não tiveram valor significativo. Já o formato de conteúdo mais curtido, no mesmo período dos últimos 90 dias, a publicação em carrossel teve 33 curtidas, comentários e/ou compartilhamentos. Já outros tipos de publicações obtiveram 31 curtidas, comentários e/ou compartilhamentos. Os reels alcançaram 17 curtidas, comentários e/ou compartilhamentos. As publicações ao vivo não tiveram valor médio significativo registrado.

Sobre o alcance do Instagram nos últimos 90 dias, o gráfico a seguir aponta a evolução das interações com as contas da referida rede social:

Gráfico 9 – Alcance do Instagram nos últimos 90 dias: 21/02/2023 a 21/05/2023



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados pela Meta.

O Gráfico 9 aponta que a rede social tem participação frequente de seus seguidores. Como se pode perceber, existem períodos em que a conta supera o patamar de 10 mil contas alcançadas. O maior pico atinge quase 12 mil contas. O maior vale, por sua vez fica em torno de 30 contas. Nos últimos dias, não se registrou nenhuma inatividade nas interações com outras contas da referida rede. Com isso, é patente que o projeto está logrando êxito com os seus seguidores e que suas publicações estão tendo visibilidade.

Mesmo tendo dados positivos do referido projeto, não há que se olvidar que a transparência é um trabalho conjunto, não somente pelo governo como também pela participação ativa da sociedade civil nesse processo. Por isso, esse projeto é relevante ao iniciar um diálogo transparente, com a participação da sociedade conhecendo e percebendo a real importância da temática e sua transversalidade. Prova disso é a resposta da sociedade à referida conta nas redes sociais criadas pela pesquisadora.

O retorno do Projeto mostrou-se favorável, pois, no período amostral compreendido entre 21 de julho de 2022 a 12 de abril de 2023, houve a popularização da informação pertinente aos atos internacionais. Aqui, mostra-se importante abordar a citação de Medeiros (2004, p. 444) quanto à necessidade de implementação de ferramentas voltadas ao cidadão:

[...] os tratados internacionais são tão importantes quanto as leis, pois, juridicamente, obrigam o Estado e, por consequência, obrigam os cidadãos. Criando deveres e encargos para os indivíduos, tais compromissos externos são, obviamente, do interesse não apenas dos governantes, mas também dos governados.

Ainda, nessa dinâmica obrigacional, os tratados internacionais, como futuras leis que comporão o ordenamento jurídico brasileiro, devem igualmente estar envolvidos por maior transparência no seu processo de tramitação. Isso é cristalino no preceito apresentado pela Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro em seu artigo 3º em que apresenta que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. Mesmo assim, a lei precisa ser efetivamente apresentada à sociedade.

Dessa forma, levando em consideração a experimentação acima desenhada pela pesquisadora, sugere-se a reflexão sobre a implementação de uma ferramenta governamental, capaz de operacionalizar a centralidade e a transparência dos tratados internacionais.

Em resumo, apresenta-se o Quadro 9 a seguir com os pontos traçados como Problemas, Causas e Sugestões de melhorias:

Quadro 9 - Resumo da análise de causa-raiz do processo

Problema	Causa	Sugestão de melhoria
Atraso na entrega e qualidade do produto	Controle insuficiente ou disperso entre as unidades	Utilização de controles gerenciais unificados entre as unidades
		Monitoramento com indicadores
	Utilização de 3 diferentes sistemas para a tramitação de uma mesma demanda	Utilização de um único sistema de tramitação (interno e externo)
	Falta de alinhamento entre os atores envolvidos.	Aprimorar a interlocução entre as unidades envolvidas, com a devida gestão entre as partes, inclusive ressaltando o papel da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais
		Reuniões interministeriais periódicas e troca de boas experiências – Uma estratégia Nacional
		Oficina e cursos de capacitação
Falha na transparência do processo de tramitação dos atos internacionais	Proposta de ferramenta para empreender centralidade, horizontalidade e maior transparência ao processo	

Diante do exposto, após a explanação em relação ao processo delineado no âmbito do MJSP, bem como o apontamento de possíveis soluções, com a preocupação em empreender uma maior governança processual e dos documentos internacionais, finaliza-se o trabalho de análise do normativo atualmente vigente no órgão para a seguir apresentar as conclusões finais do presente estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo apresentar aos gestores públicos a natureza e conceituação do que seria um ato internacional e o seu impacto no Brasil. Ao longo do estudo, ficou demonstrado que um ato internacional perpassa várias esferas dos poderes e conta com a participação Ministerial. Assim, com base no cenário de internalização dos atos internacionais descritos, partindo da descrição do processo e a sua gestão, este estudo teve por pretensão responder como se realiza o processo de internalização de um ato internacional no que se refere à fase de análise da EMI sob o âmbito do MJSP, à luz da Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020.

Essa pesquisa, portanto, caracterizou o processo atualmente existente na Pasta do MJSP e mapeou os fluxos adotados entre as unidades setoriais envolvidas, em relação a uma etapa específica do processo de incorporação de um ato internacional. Para tanto, identificou fatores que dificultam e facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020, bem como apresentou boas práticas e obstáculos no fluxo processual institucional utilizado. Com base na pesquisa, foram propostas melhorias para o processo atualmente existente.

Para se alcançar esses resultados, primeiramente, houve a caracterização do fluxo processual institucional atualmente utilizado com a Portaria nº. 453/2020. Nesse momento, buscou-se descrever os ditames processuais enumerados pela norma em questão e os demais normativos que lhe dão suporte, em especial no tocante à etapa processual em que o presente trabalho circunda. Com base nessa descrição, em seguida, foram discutidas as quinze entrevistas realizadas com os responsáveis pelas unidades envolvidas na dinâmica processual. Partindo, então, do normativo e das respostas coletadas nas entrevistas, desenhou-se, portanto, um Diagrama de Escopo de Interface do processo e, em seguida, um fluxograma utilizando a linguagem BPMN, com o auxílio da ferramenta Bizagi.

A partir desse trabalho foi possível perceber o detalhamento do processo existente, não somente com uma perspectiva técnica, como também com uma percepção de como os atores envolvidos se deparam ante a realidade do processo relacionado à temática internacional.

Constatou-se, nessa linha, um alto conhecimento dos gestores quanto ao normativo, bem como sobre a devida tramitação do processo, com falas relacionadas à segurança na tramitação e clareza nos procedimentos. Isso sugere que a publicação da referida Portaria foi uma decisão acertada pelo órgão e quanto o MJSP tem se empenhado em aplicá-la em seu âmbito. Averiguou-se, ademais, uma boa compreensão dos interlocutores no tocante à participação do MJSP na dinâmica internacional, inclusive cientes da existência de um procedimento próprio voltado aos atos internacionais.

Após a caracterização completa do fluxo, realizou-se a identificação dos fatores de sucesso e dos que dificultam a utilização da Portaria nº. 453/2020. Como fatores que facilitam o desempenho, encontram-se: bom alinhamento entre os atores envolvidos; a utilização da tecnologia para a tramitação do processo; a segurança proporcionada pelo normativo, dentro outros que foram destaque nas mais diversas falas dos entrevistados. Não obstante, fatores como a existência de diferentes sistemas de tramitação, deficiência na base de dados para pesquisas e problemas relacionados à celeridade foram, por sua vez, apontados como vetores que dificultam a utilização da referida portaria.

Além disso, verificando-se a necessidade de averiguação quanto à qualidade do produto entregue pelo MJSP aos clientes externos, a pesquisa também se preocupou em coletar respostas dos interlocutores do MRE e Casa Civil da Presidência da República. Como resultado, apresentou-se pontos de melhorias em relação à qualidade da entrega do documento elaborado pelo Ministério, bem como fatores positivos de interlocução dos atores envolvidos.

Avançando-se no trabalho, a pesquisa preocupou-se em consolidar as boas práticas verificadas do órgão e os seus respectivos obstáculos. Com esse intuito, foi possível delinear que as boas práticas estão relacionadas a: (i) a consciência institucional da necessidade de celeridade processual, (ii) maior interlocução entre os atores, (iii) a própria publicação da Portaria nº. 453/2020 e (iv) a consolidação da tramitação processual por meios tecnológicos. Os obstáculos às respectivas boas práticas foram salientados. Ficou patente a necessidade de empreender celeridade e qualidade processual por intermédio de um aprimoramento da interconectividade dos sistemas e um pleno alinhamento entre os atores envolvidos.

Baseando-se nesses achados da pesquisa, foi possível trabalhar com a apresentação de sugestões de melhorias para que o órgão possa se debruçar com maior propriedade e direcionamento na gestão do processo. Dessa feita, foram apresentadas sugestões de melhorias voltadas a diminuir os problemas relacionados à celeridade e à qualidade do produto entregue.

Nesse viés, sugeriu-se a utilização de controles gerenciais unificados entre as unidades; o monitoramento com indicadores; a utilização de um único sistema de tramitação (interno e

externo); o aprimoramento da interlocução entre as unidades envolvidas, com a devida gestão entre as partes, inclusive ressaltando o papel da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais; a realização de reuniões interministeriais periódicas e troca de boas experiências; capacitação dos envolvidos; e também, apresentou-se uma proposta de ferramenta para empreender centralidade, horizontalidade e maior transparência ao processo.

Dessa maneira, a pesquisa pôde fornecer um panorama completo do atual processo no órgão, captando-se a percepção dos interlocutores no universo dos atos internacionais, bem como o trabalho fornece sugestões de melhorias para que o órgão consiga avançar no aprimoramento do processo. Tem-se, ainda, a relevância social do presente trabalho no tocante à apresentação de uma ferramenta embrionária para impulsionar a transparência da tramitação dos atos internacionais. Cabe, no entanto, salientar que, para qualquer tipo de melhoria processual, deve haver um envolvimento e priorização da alta gestão, sem a qual a iniciativa acaba por se esfalecer no órgão.

No concernente às limitações do presente trabalho, cabe mencionar que, decorrente do tempo restrito para a elaboração da pesquisa, não foi possível avançar na realização de um mapeamento completo ou um *benchmarking* quanto às boas práticas existentes nos demais Ministérios em processos relacionados à mesma temática. Destaca-se também que a pesquisa se restringiu a coletar exclusivamente as percepções dos gestores responsáveis das unidades, isto é, os analistas não foram consultados acerca desse processo. Aponta-se também como limitação a possibilidade de entrevista de somente um dos clientes do processo, apesar das diversas tentativas de obtenção de respostas.

Ademais, ao longo da realização da pesquisa o MJSP, assim como as demais Pastas do Poder Executivo, sofreram profundas mudanças estruturais no início do ano de 2023, razão pela qual adotou-se o tempo de coleta das entrevistas e demais análises do órgão com o marco temporal definido até dezembro de 2022. Um destaque especial deve ser descrito no que tange à necessidade de reformulação da Portaria nº. 453/2020 quando se refere à Assessoria de Assuntos Legislativos, pois referida unidade não mais compõem o quadro do MJSP, de acordo com o Decreto nº. 11.348, de 1º de janeiro de 2023.

Recomenda-se, em termos de investigações futuras, que os estudos vislumbrem uma análise quantitativa dos dados temporais de tramitação do processo no âmbito do MJSP. Incentiva-se a realização de um exame mais amplo sobre as boas práticas existentes nos demais órgãos do Poder Executivo; bem como o teste avaliativo sobre o fluxo processual mapeado e o impacto das boas práticas propostas. Estimula-se que haja o desenvolvimento ou o aprimoramento de ferramenta governamental que empreenda transparência, centralidade e

horizontalidade aos tratados internacionais. Entende-se, de forma geral, que as mudanças introduzidas no órgão com a publicação da Portaria nº. 453/2020 já mostram um reflexo positivo na gestão. Mesmo assim, é preciso dar continuidade no monitoramento das atividades para que possíveis ajustes possam ser realizados e, a depender, uma nova alteração normativa para tanto.

Por conseguinte, é mister salientar que, assim como todos os demais processos que tramitam pela administração pública, o ato internacional pode ser um deles e merece, ao longo de sua análise, um olhar direcionado do analista quanto às suas peculiaridades. É essencial entender que, ao adotar uma gestão processual relacionados à temática, é imprescindível refletir melhores resultados na gestão organizacional internacional do órgão, bem como imprimir celeridade na etapa processual em análise, com a possibilidade de promover uma aprimoramento, inclusive, da imagem do país frente aos parceiros internacionais – esses são os horizontes delineados por esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ANDER-EGG, E. **Introducción a las técnicas de investigación social**: para trabajadores sociales. 7. ed. Buenos Aires: Humanitas, 1978.

ANDRADE, F. F. de. **O método de melhorias PDCA**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. doi:10.11606/D.3.2003.tde-04092003-150859. Acesso em: 2023-05-25.

ARAÚJO, de N. **Direito internacional privado**: teoria e prática brasileira. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS - ABPMP. **Guia para o gerenciamento de processos de negócios**: corpo comum de conhecimento (BPM CBOK). v. 4. Brasília, DF: ABPMP Brasil, 2020.

BAHIA, L. O. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6154> . Acesso em: 25 maio 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BATISTA, A. L. O processo de internalização de atos internacionais no Brasil. **Ensaio** **Presidência da República**, 2017. Disponível em https://www.academia.edu/39531936/O_processo_de_internalizacao_de_atos_internacionais20190612_72084_cycisn. Acesso em: 25 maio 2023.

BONOMO, D.; CARVALHO, F. Favas contadas? A burocracia na internalização dos acordos internacionais firmados pelo Brasil. **Revista RBCE**, n. 133, p. 48-51, 2017.

BRASIL. Decreto de 3 de julho de 1822. Cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça. 1822. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6223/1/DSN_1822_7_3.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores: **Atos Internacionais - Prática Diplomática Brasileira - Manual De Procedimentos**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXI%20CAD/Direito/MANUAL%20de%20procedimentos%20-%20atos%20internacionais.pdf> Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Arquivo Nacional. **Memória da Administração Pública Brasileira**: Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça. 11 nov. 2016b. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/341-secretaria-de-estado-dos-negocios-da-justica-1822-1891>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 895**, de 19 de dezembro de 2019. Aprova o Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública 2020-2023. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico-2020-2023/pdfs-planejamento-estrategico-20-23/portaria-no-895-19-dez-2019-portaria-do-ministro.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Guia Técnico de Gestão Estratégica**. Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2020a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Resolução CGE nº 11**, de 30 de setembro de 2020. Aprova a cadeia de valor do Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico-2020-2023/pdfs-planejamento-estrategico-20-23/resolucao-cge-no-11-de-30-de-setembro-de-2020.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. **Portaria n. 453, de 31 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a elaboração e a tramitação de atos internacionais e de atos interinstitucionais no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-453-de-31-de-agosto-de-2020-275158989>. Acesso em: 25 maio 2023.

CAMINO, M.E.M.B; MENCK, J.T.M. Tempo de internacionalização dos atos internacionais: Poder Executivo e Congresso Nacional (1988-2019). **Consultoria legislativa**. 2019. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/34579/tempo_tramitacao_camino_menk.pdf?sequence=7 Acesso em: 25 maio 2023.

CAPOTE, G. **BPM para todos**: uma visão geral abrangente, objetiva e esclarecedora sobre gerenciamento de processos de negócio. Rio de Janeiro: Gart Capote, 2012.

CARPINETTI, L. C. R. **Gestão da Qualidade**: conceitos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALCANTE, P. et al (org.). Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *In*: CAVALCANTE, P. et al (org.) **Inovação pública no Brasil**: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. Brasília: Ipea, 2017, p. 119-143.

CHAIMOVICH, M. M. C. **Legislativo e Executivo brasileiros na internalização de tratados de Direitos Humanos**: convergências e divergências na ditadura e na democracia. 2017. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA- CNI. **Processo de internalização dos atos internacionais no Brasil**: diagnósticos e sugestões de aprimoramento. Brasília: CNI, 2018.

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados/VIENNA Convention on the Law of Treaties. 22 maio 1969. Disponível em: <http://www.un.org/law/ilc/texts/treaties.htm>. Acesso em: 25 maio 2023.

CORYDON, B.; GANESAN, V.; LUNDQVIST, M. **Digital by default**: A guide to transforming government. New York: McKinsey & Company, 2016. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20sector/our%20insights/transforming%20government%20through%20digitization/digital-by-default-a-guide-to-transforming-government-final.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL J. **Projeto de Pesquisa**: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

DALLARI, P. B. A. **Constituição e tratados internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
DE LIMA, F. U. **Processos Organizacionais**. Unifap, 2017. Disponível em: https://www2.unifap.br/furtado/files/2017/04/Processos_Organizacionais_1.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DOLINGER, J.; TIBURCIO, C. **Direito internacional privado**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FIEL FILHO, A. **Gestão dos processos e a eficiência na Gestão Pública**. Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.
FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

GABSCH, R. D' A. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil**: possíveis opções para acelerar o seu processo. Brasília: FUNAG, 2010.

GARCIA, M. P. P. **A terminação de tratado e o Poder Legislativo à vista do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional internacional brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

GONÇALVES, A. **O conceito de governança**. In: ENCONTRO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO-CONPEDI, XIV, 2005, Fortaleza. Anais [...], Fortaleza, 2005, p. 1-16. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de administração de empresas**, v. 40, p. 6-9, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/RgMGb3VwDT8hGWmhwD84zYf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2023.

HARRINGTON, J. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, p. 343-350, 1993.

HARRINGTON, J. **Gerenciamento total da melhoria contínua**: a nova geração da melhoria de desempenho. São Paulo: Makron Books, 1997.

IKEDA, M. A. A fragmentação do Direito Internacional e suas consequências para a Atividade Diplomática em foros multilaterais. **Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais**. FUNAG, Brasília, v. 1, n. 2, p 147-179, 2015.

ITAMARATY. **Manual de Redação Oficial e Diplomática do Itamaraty**. Brasília: Itamaraty, 2016. Disponível em: https://diplopedia.itamaraty.gov.br/uploads/19-Manual_de_Redac%C3%A7%C3%A3o_Oficial_e_Diplom%C3%A1tica_do_Itamaraty.pdf Acesso em: 25 maio 2023.

MAGALHÃES, J.C.. **O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional**: uma Análise Crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

MAURITI, M.; MACIEIRA, B.; MARIA, E. **O Processo Nosso de Cada Dia**: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro, RJ : Qualitymark, 2004.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional Público**. 14. Ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

MAZZUOLI, V. O. O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 2, p. 82-108, 2001.

MAZZUOLI, V.O. **Direito dos Tratados**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEDEIROS, A. C. de. O Brasil e os novos desafios do Direito do Tratado. *In*: BRANT, L. N. (Coord.). **O Brasil e os novos desafios do direito internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 433-523.

MEDEIROS, A. P. C. **O Poder de celebrar tratados**: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados a luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

MEDEIROS, A. P. C. **O Poder Legislativo e os tratados internacionais**. Porto Alegre: L & PM; Editores Instituto dos advogados do Rio Grande do Sul, 1983.

MELLO, C. A. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.

MÜLLER, C. J. **Planejamento Estratégico, Indicadores e Processos**: uma integração necessária. São Paulo: Atlas, 2014.

NOGUEIRA, R. A.; VASCONCELOS, C. C.; CAMPOS FILHO, A. C. Inovação em ambiente hostil: o caso do processo normativo na Casa Civil. 2019. In: CAVALCANTI, P. **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019, p. 81-95. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9385/1/Inova%C3%A7%C3%A3o%20em%20ambiente%20hostil.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

PAIM, R. *et al.* **Gestão de Processos**: Pensar, Agir e Aprender. Porto Alegre: Bookman, 2011.

PETERS, B. G. O que é Governança? **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87> . Acesso em: 25 maio 2023.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

REZEK, F. **Direito Internacional Público**. Curso Elementar. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

RODAS, J. G. **Tratados Internacionais**. São Paulo: RT, 1991

RUMMLER, G., BRACHE, A. **Improving performance**. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

SANTOS C.M.; PIMENTA C A; e NOBRE M. A estratégia PICO para a construção da pergunta de pesquisa e busca de evidências. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**. v. 15, n. 3, p. 508-11, 2007.

SOUZA, J. C.; BRUNO-FARIA, M. de F. Processo de inovação no contexto organizacional: uma análise de facilitadores e dificultadores. **BBR - Brazilian Business Review**, v. 10, n. 3, p. 113-136, FUCAPE Business School, Vitória, Brasil, jul-set., 2013.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2022.

TORRES, M.C. G. et al. **Cadeia de valor**: Os benefícios do alinhamento entre a estratégia governamental e a operacionalização de seus processos. 2013. Disponível em: https://admportal.appspot.com/storage.googleapis.com/_assets/modules/academicos/academico_5634.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

ZARTNER, D. Internalization of International Law. In: OXFORD INSTITUTE. **Oxford Research Encyclopedia of International Studies**. Oxford: Oxford Institute, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Data da entrevista: __/__/2022 **Hora: Início** _____ **Fim** _____

I - APRESENTAÇÃO DA PESQUISADORA E DA PESQUISA

Entrevista realizada com os servidores que atuam no **nível de gestão** no âmbito do **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, com o objetivo de coletar dados para a pesquisa **“Ato Internacional: Caracterização do Trâmite Institucional sob a Perspectiva de um Órgão Público Federal”**, sob a responsabilidade de **Lívia de Paula Miranda Pereira Frauches**, aluna do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB)

II – CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS

- 1) Faixa etária: () 20 a 30 () 31 a 40 () 41 a 50 () 51 a 60 () mais de 60
- 2) Qual é o seu cargo/função na instituição? _____
- 3) Há quanto tempo trabalha na instituição? _____
- 4) Há quanto tempo está na direção/chefia? _____
- 5) Qual o seu nível de escolaridade/curso?
 - () Graduação: _____
 - () Especialização: _____
 - () Mestrado: _____
 - () Doutorado: _____
 - () Outro (s): _____

III – QUESTÕES ORGANIZACIONAIS

- 6) Você já analisou ou participou de algum processo relacionado à atuação internacional do MJSP?
- 7) Você tem conhecimento de que processos relativos a atos internacionais, em fase de negociação ou assinados, tramitam no âmbito do MJSP?
- 8) Você conhece quais são as grandes etapas do processo de internalização do ato internacional no ordenamento jurídico brasileiro? Se sim, quais são?

- 9) Você tem conhecimento que a fase de Elaboração de Motivos Interministerial – EMI, cujos acordos guardam relação com o MJSP, passam pela Pasta?
- 10) Você conhece a Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020?
- 11) Você tem conhecimento de que a Portaria nº. 453 define um fluxo para a etapa de recebimento e análise das EMIs, provenientes do MRE?

IV – QUESTÕES PARA MAPEAMENTO DO PROCESSO

- 12) Você conhece a unidade do MJSP que recebe o processo de EMI, proveniente do MRE? Se sim, qual órgão ou área interna?
- 13) Você conhece de que forma o processo se inicia no MJSP? Se sim, como?
- 14) Você saberia me dizer quais são os subprocessos (grandes etapas) do processo dentro da sua unidade?
- 15) Você conhece quais são os clientes desse processo? Tanto os clientes internos quanto os clientes externos? Se sim, quais são?
- 16) Você conhece os produtos gerados por este processo? Se sim, quais seriam os subprodutos internos e produtos finais do processo?
- 17) Você conseguiria dizer quem dá o suporte da execução do processo (pessoas, sistemas e/ou áreas internas)?
- 18) Quais são os normativos que regulamentam a execução do processo?
- 19) Saberria me dizer quais são os fatores essenciais de sucesso para o bom desempenho do processo (ou subprocesso)?
- 20) As atividades que você ou a sua unidade executa na tramitação de atos internacionais estão claramente definidas por meio de regras explícitas?
- 21) Você saberia informar a importância do resultado/benefícios do seu trabalho para o processo?
- 22) Quais as principais mudanças ou inovações implantadas nos últimos dois anos em relação aos processos de trabalho nesta unidade relacionada à temática?
- 23) Em sua opinião, quais as principais barreiras e dificuldades encontradas na tramitação do processo delimitado pela Portaria nº. 453? O que poderia ser aprimorado?

APÊNDICE B – CARTA DE APRESENTAÇÃO AO MJSP

Brasília – DF, 14 de outubro de 2022.

Ao Senhor

Antonio Ramirez Lorenzo

Secretário - Executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Esplanada dos Ministérios

Senhor Secretário-Executivo,

A pesquisadora Lívia de Paula Miranda Pereira Frauches, servidora pública federal dessa Pasta, regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), desenvolve sua dissertação de Mestrado na área de concentração Gestão Pública e Território, cujo projeto de pesquisa pré-intitula-se “Ato Internacional: Caracterização do Trâmite Institucional sob a Perspectiva de um Órgão Público Federal”.

Com o intuito de viabilizar a realização da pesquisa empírica, solicita-se a anuência de Vossa Senhoria no sentido de conceder à pesquisadora autorização para operacionalizar pesquisa por meio de métodos científicos nesse órgão ministerial. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa.

Caso Vossa Senhoria considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da instituição poderá ser omitido do manuscrito final da dissertação, lembrando que os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Atenciosamente,



Professora Dr.(a) Annita Valléria Calmon Mendes
Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

APÊNDICE C – TEMODE CONSENTIMENTO MJSP

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL

Brasília – DF, 03 de novembro de 2022.

Senhor Secretário-Executivo,

Esta pesquisa será realizada pela pesquisadora Lívia de Paula Miranda Pereira Frauches, servidora do quadro efetivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública e aluna do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão da Professora Dr.(a) Annita Valléria Calmon Mendes.

O estudo pré-intitulado “Ato Internacional: Caracterização do Trâmite Institucional sob a Perspectiva de um Órgão Público Federal” será realizado por meio de pesquisa qualitativa, com a realização de pesquisa documental e entrevistas. Sendo que sua participação consiste em autorizar a realização da pesquisa na instituição.

Após a conclusão da pesquisa, prevista para julho de 2023, a dissertação contendo todos os dados e conclusões, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília, e uma via encaminhada à instituição como forma de agregar à temática dessa Pasta.

Agradecemos sua autorização, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa e de sua participação para a construção do conhecimento sobre o assunto.


 Professora Dr.(a) Annita Valléria
 Calmon Mendes.
 Professora orientadora N° Mat. UnB
 1131745


 Lívia de Paula Miranda Pereira
 Frauches
 Pesquisadora
 N° Mat. UnB 17/0009098

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Consentimento Institucional, eu, _____ ocupante do cargo de _____, autorizo a aplicação desta pesquisa nesta instituição.

APÊNDICE D – CARTA DE APRESENTAÇÃO

21/03/23, 14:42

SEI/MJ - 20775421 - Ofício



20775421



08011.000170/2022-91



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria-Executiva

OFÍCIO Nº 2560/2022/SE/MJ

Brasília, na data da assinatura digital.

À Senhora
Profª. Dra. **ANITA VALLÉRIA CALMON MENDES**
Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Universidade de Brasília (UnB)

c/c à SAA/MJSP

Assunto: Carta de Apresentação.

Senhora Professora,

1. Cumprimentanda, refiro-me à Carta de Apresentação (SEI nº 20592121), na qual Vossa Senhoria, na condição de Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), solicita anuência para a pesquisadora Lívia de Paula Miranda Pereira Frauches, servidora pública federal desta Pasta, realizar pesquisa por meio de métodos científicos.
2. Nesse contexto, com amparo no inciso III, do art.1º da PORTARIA SE/MJSP Nº 1411, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021 (SEI nº 16523481), nada obsta à realização da pesquisa, desde que, observados os respectivos critérios éticos de pesquisa.
3. Ao ensejo, renovo votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

WASHINGTON LEONARDO GUANAES BONINI
Secretário-Executivo Adjunto



Documento assinado eletronicamente por **WASHINGTON LEONARDO GUANAES BONINI**,
Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a), em 16/11/2022, às 11:52, com fundamento no § 3º do art. 4º
do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

APÊNDICE E - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A dissertação de mestrado “Ato Internacional: Caracterização do Trâmite Institucional sob a Perspectiva de um Órgão Público Federal” é uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualitativa.

A presente pesquisa acadêmica tem como objetivo caracterizar o processo definido pela Portaria nº. 453, de 31 de agosto de 2020, no âmbito do MJSP, bem como compreender e apresentar os reflexos do citado normativo na fase inicial de incorporação de um ato internacional em um órgão público federal. Desse propósito decorrem três objetivos específicos: 1) Descrever o fluxo processual institucional atualmente utilizado com a Portaria nº. 453/2020, bem como demais orientações normativas vigentes; 2) Identificar fatores que dificultam ou facilitam a utilização da Portaria nº. 453/2020, que estabeleceu o fluxo processual interno no órgão; e 3) Apresentar boas práticas e obstáculos no fluxo processual institucional atualmente utilizado, com a proposição de melhorias.

O trabalho realizado sob responsabilidade do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília – PPGP/UnB gerará um documento sumarizando as informações dadas pelos participantes, em termos agregados, sem que as opiniões individuais sejam desvendadas. Portanto, garante-se o sigilo das informações individuais.

Declaro que eu, _____, fui informado(a) dos objetivos e da justificativa desta pesquisa, de forma clara e detalhada. Recebi informações específicas sobre cada procedimento no qual estarei envolvido(a). Todas as minhas dúvidas foram respondidas com clareza e sei que poderei solicitar novos esclarecimentos a qualquer momento. Além disso, sei que novas informações, obtidas durante o estudo, me serão indicadas e que terei liberdade de retirar meu consentimento de participação na pesquisa, em face de estas informações.

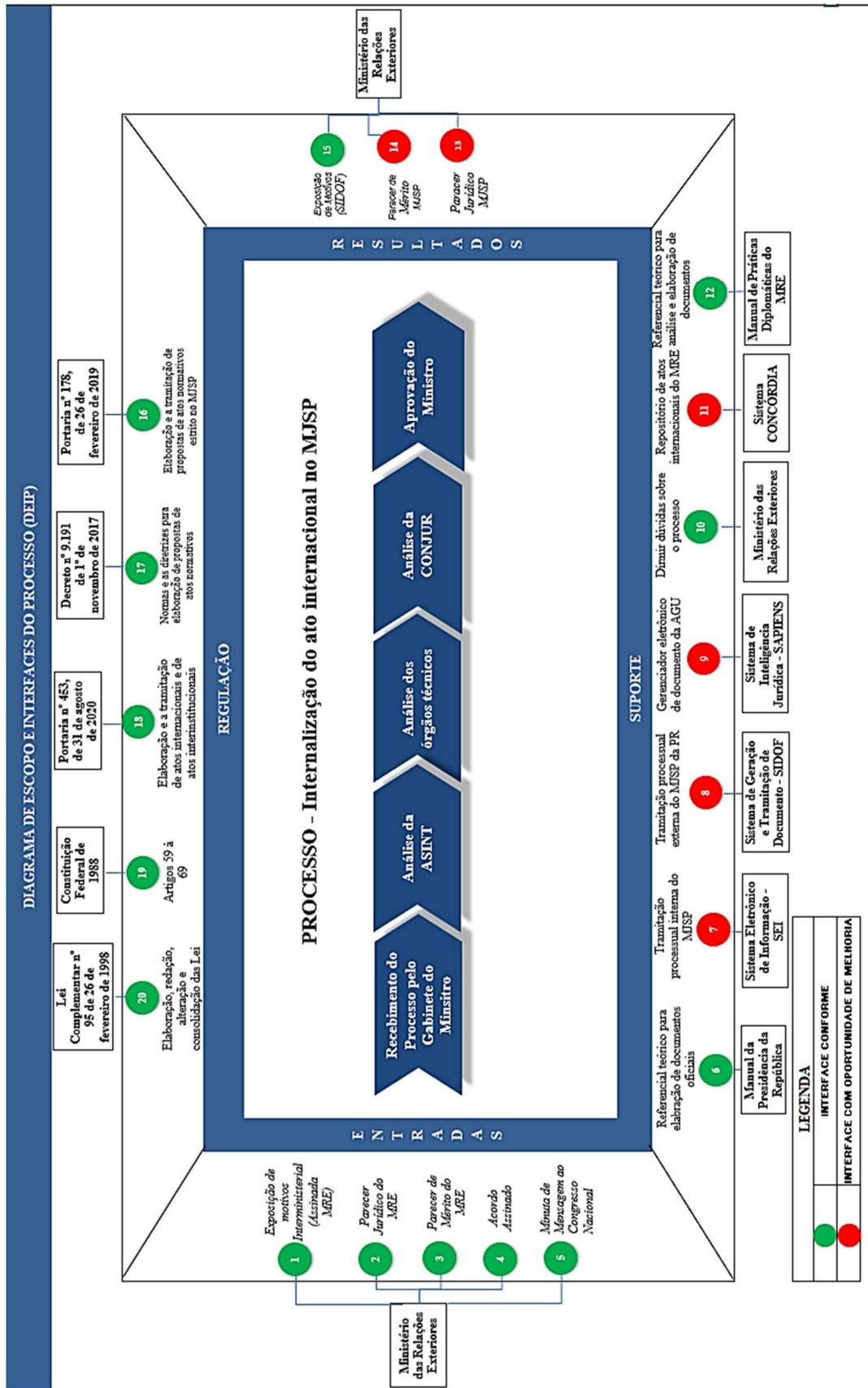
A pesquisadora, Lívia de Paula Miranda Pereira Frauches, certificou-me de que as informações por mim fornecidas terão caráter confidencial, e se compromete a me apresentar um relatório final da pesquisa.

Lívia de Paula Miranda Pereira Frauches
Pesquisador(a)

Entrevistado

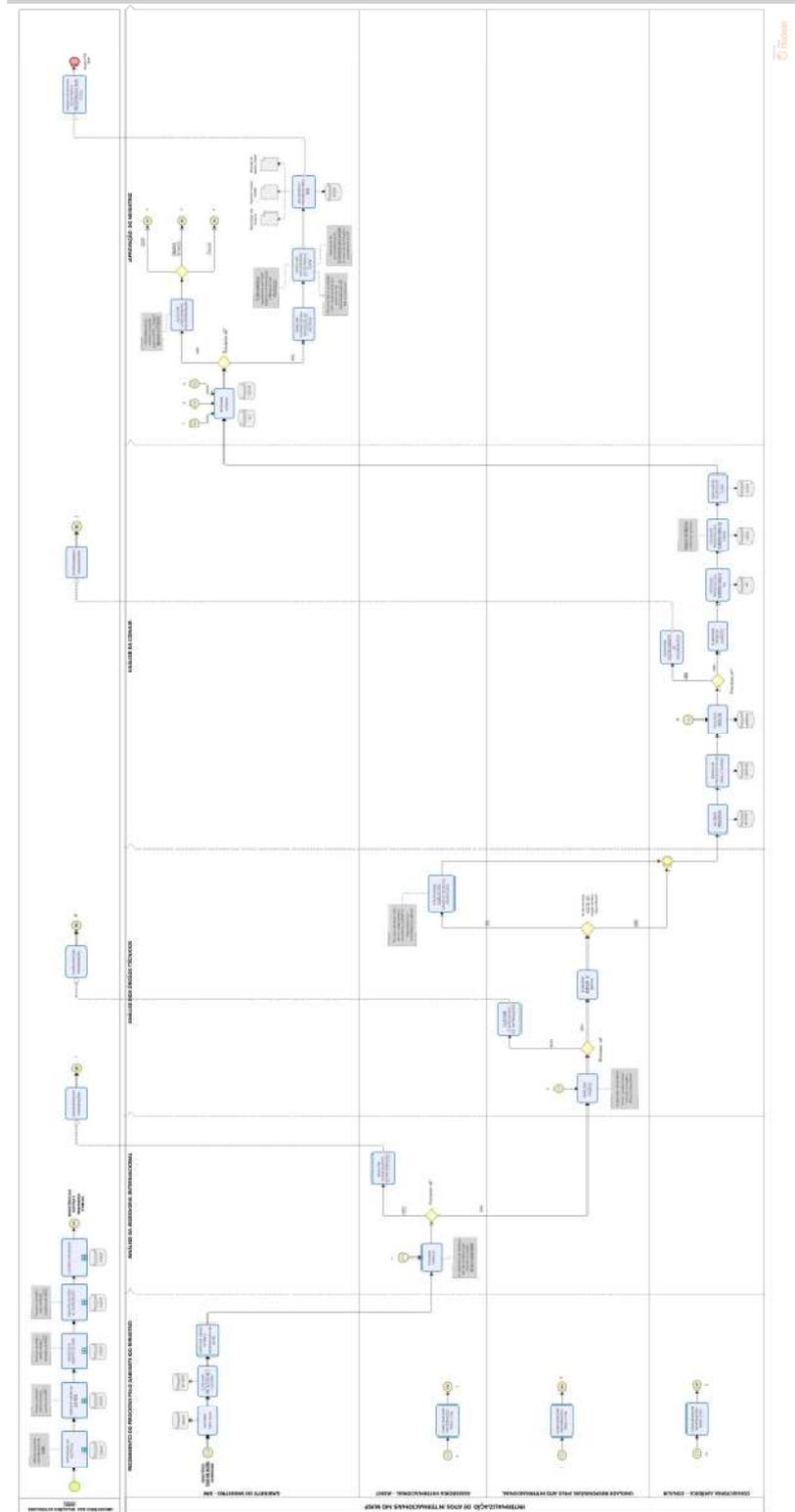
Contatos da Pesquisadora:
E-mail: liviapmp@yahoo.com.br
Telefone Celular: (61) 991811612

APÊNDICE F – DIAGRAMA DE ESCOPO E INTERFACES DO PROCESSO (DEIP)



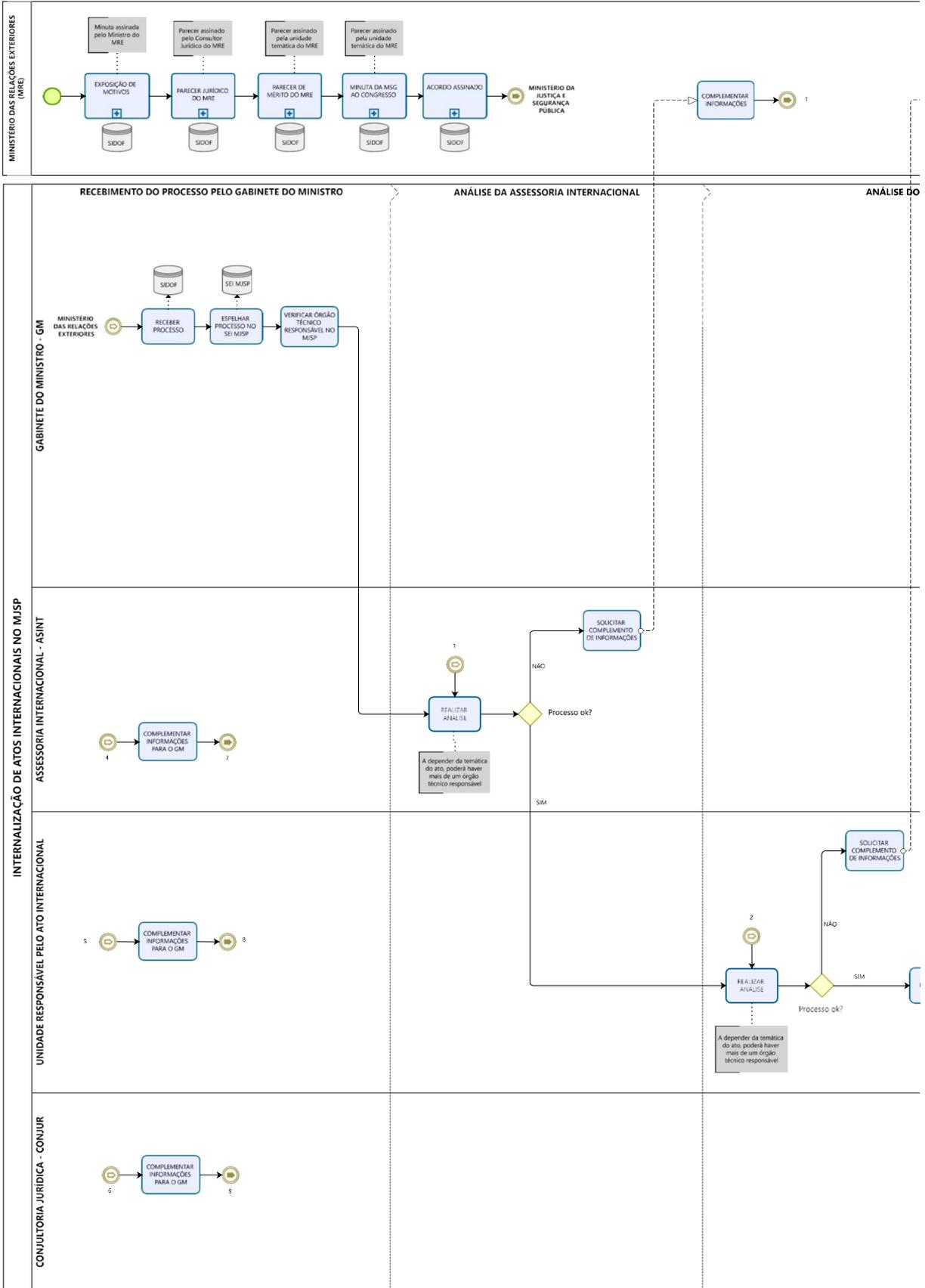
Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE G - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO DO ATO INTERNACIONAL NO MJSP



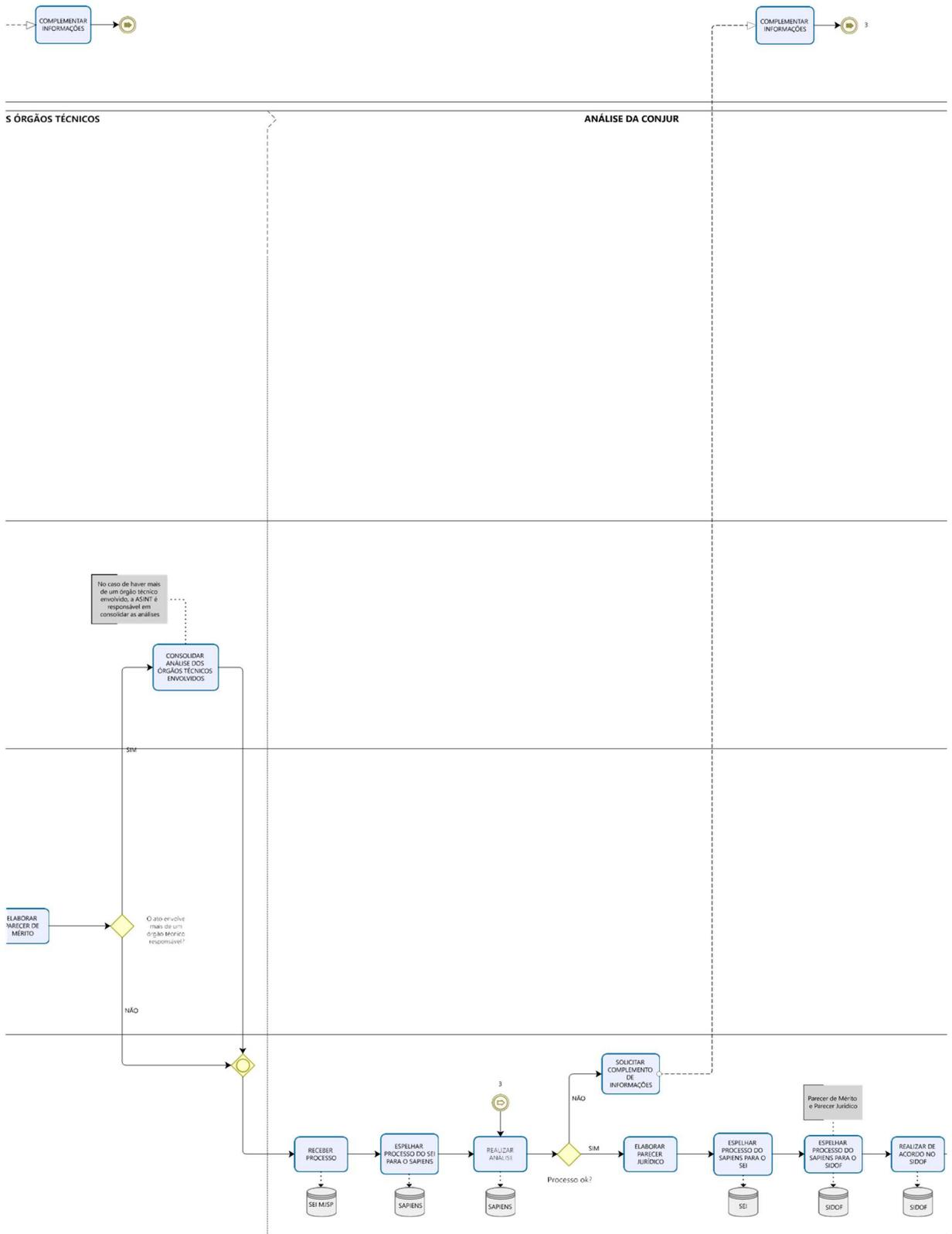
Fonte: Elaboração própria.

Segmento da esquerda



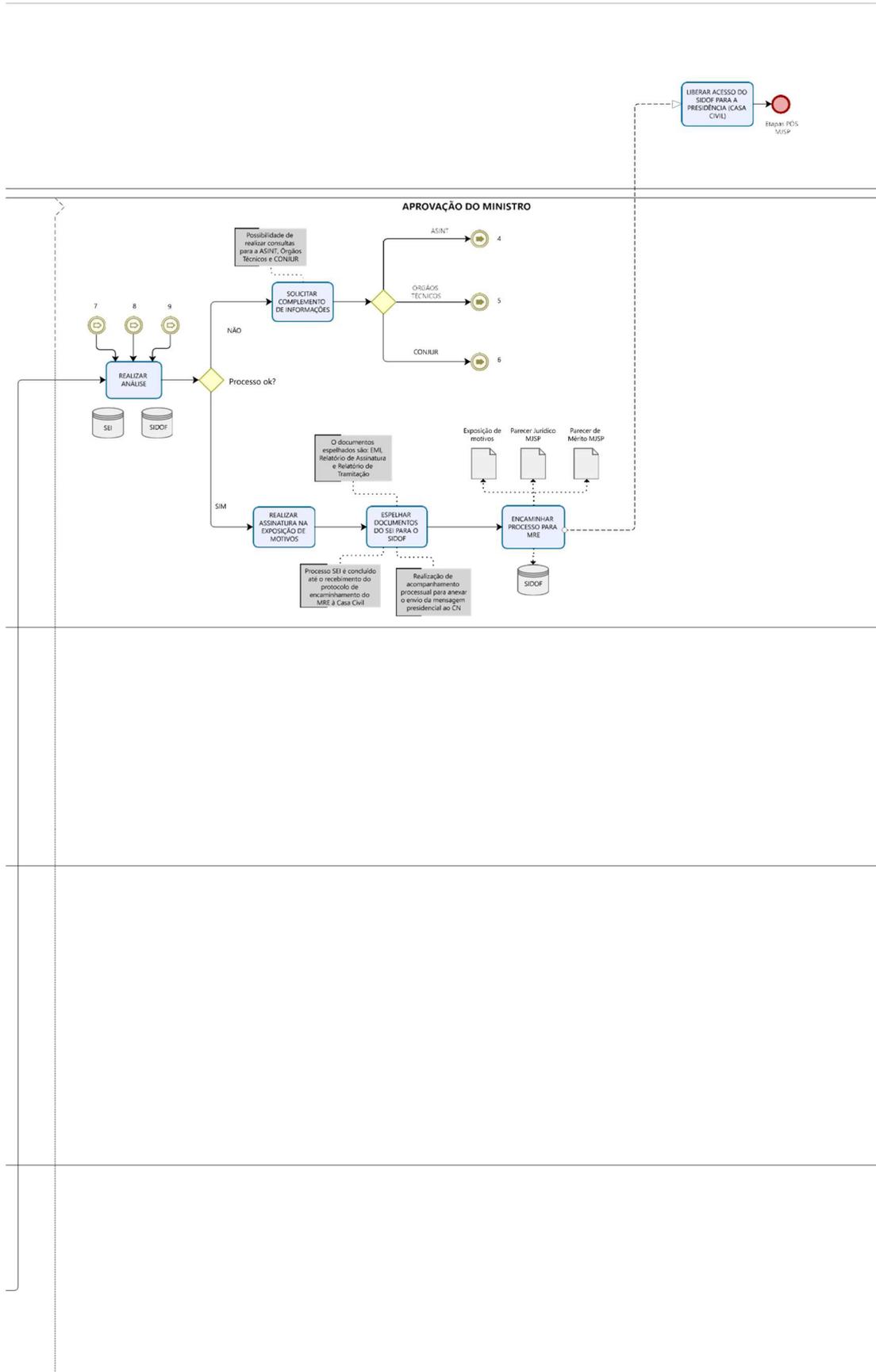
Fonte: Elaboração própria.

Segmento central

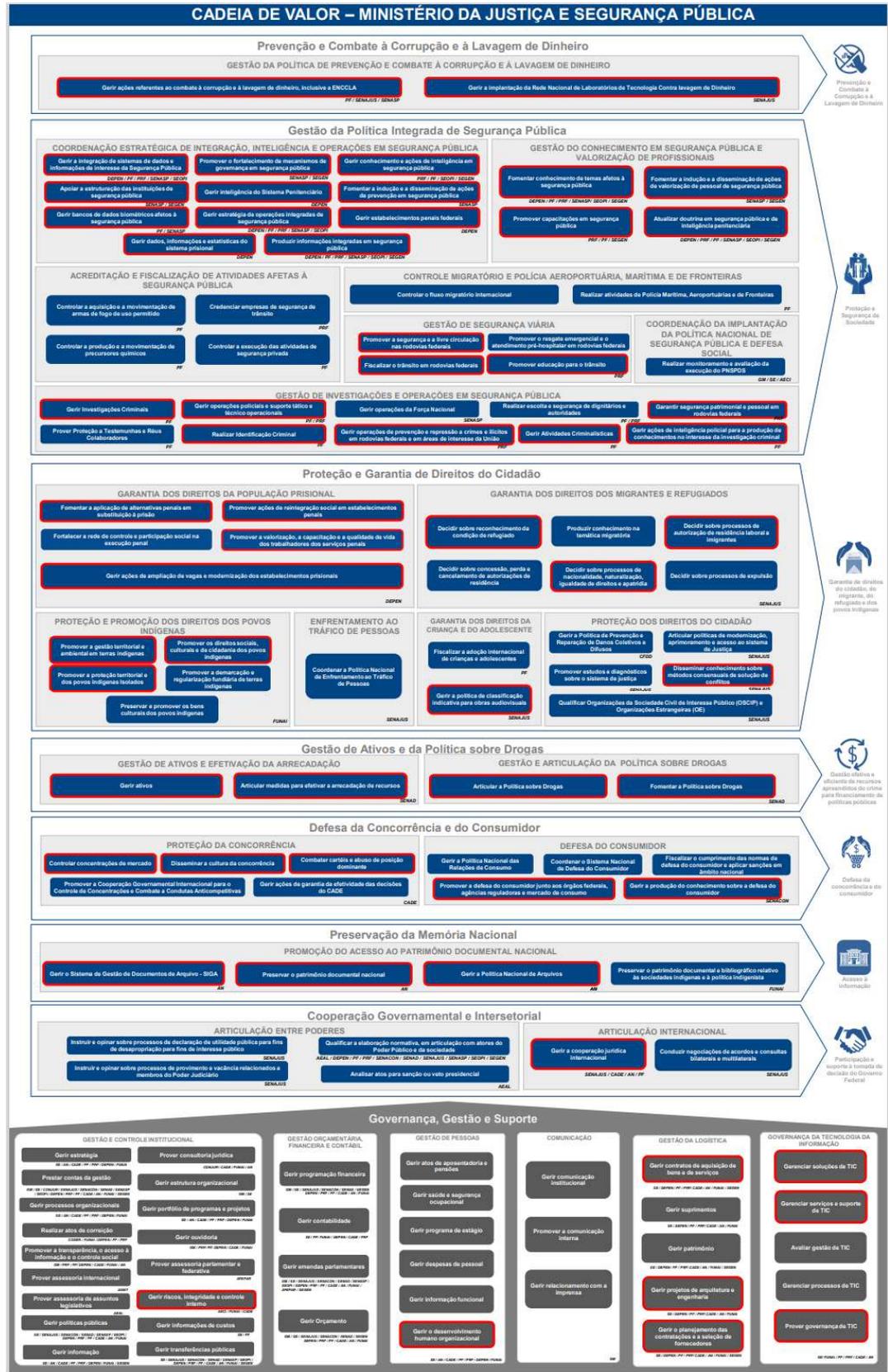


Fonte: Elaboração própria.

Segmento da direita



ANEXO A - CADEIA DE VALOR DO MJSP



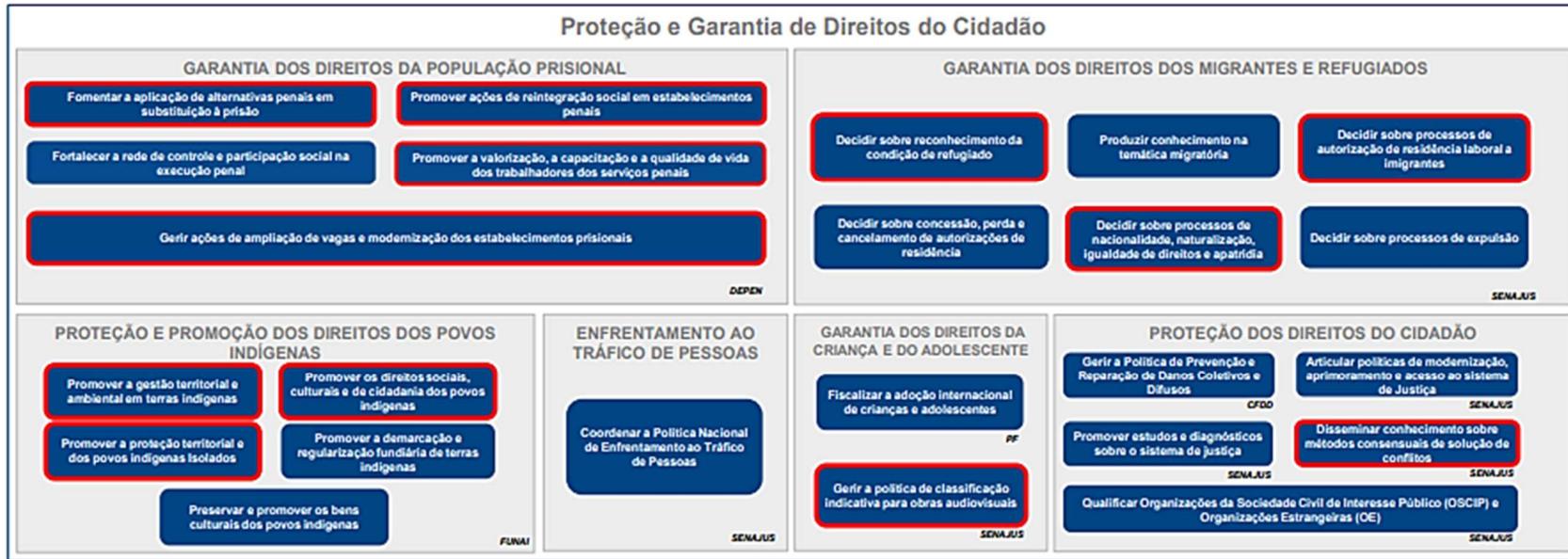
Fonte: MJSP.

Segmento 1



Fonte: MJSP.

Segmento 2



Fonte: MJSP.

Segmento 3



Fonte: MJSP.

Segmento 4



Fonte: MJSP.