

Guia de Gestão de Riscos



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO E
AGRICULTURA FAMILIAR

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR

Ministra de Estado

Fernanda Machiaveli Morão Oliveira

Secretário-Executivo

Eric Sousa Moura

ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA E IMEDIATA AO MINISTRO DE ESTADO

Assessoria Especial

Gabinete

Assessoria de Participação Social e Diversidade

Assessoria Especial de Comunicação Social

Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

Assessoria Especial de Controle Interno

Ouvidoria

Corregedoria

Assessoria Especial de Assuntos Internacionais

Consultoria Jurídica

Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Agrários

Secretaria-Executiva

ÓRGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES

Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia

Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental

Secretaria de Abastecimento, Cooperativismo e Soberania Alimentar

Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais

UNIDADES DESCENTRALIZADAS

Superintendências Federais do Desenvolvimento Agrário

ENTIDADES VINCULADAS

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Companhia Nacional de Abastecimento - Conab

Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - CEAGESP

Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. - Ceasa Minas

ELABORAÇÃO

Assessoria Especial de Controle Interno - AECI

Chefe da Assessoria

Tatiana Freitas de Oliveira

COLABORAÇÃO E REVISÃO

Subcomitê Técnico de Gestão de Riscos, Controle, Integridade e Transparência

Assessoria Especial de Controle Interno - AECI

Bárbara Christiane Miranda de Araújo Freitas

Maria Cláudia Nascimento dos Santos

Maria Eduarda de Paula Ferreira

Michelle Inacio da Silva

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Ouvidoria

Laiza Ribeiro de Sousa

Assessoria Especial de Controle Interno - AECI

Bárbara Christiane Miranda de Araújo Freitas

Maria Cláudia Nascimento dos Santos

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou para qualquer fim comercial

Brasília, 2026.

Sumário

Apresentação	4
1. Sistema de Gestão de Riscos	5
1.1. Política de Gestão de Riscos	6
1.2. Instâncias responsáveis pela gestão de riscos	6
1.3. Metodologia de Gestão de Riscos	11
1.4. Ferramentas informatizadas	12
2. Escolha dos Objetos	13
3. Processo de Gestão de Riscos	16
3.1. Análise do contexto	18
3.2. Identificação de riscos	23
3.3. Análise de riscos	34
3.4. Avaliação de riscos	40
3.5. Tratamento de riscos	41
4. Monitoramento	47
5. Considerações Finais	49
Referências Bibliográficas	50
APÊNDICE 1 - Riscos à integridade e suas possíveis situações de ocorrência	53

Apresentação

Este Guia tem como objetivo principal fornecer orientações claras e práticas para a implementação da gestão de riscos no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Em um cenário de crescente complexidade e incerteza, a gestão de riscos emerge como um pilar fundamental para a sustentabilidade e o sucesso de qualquer organização, especialmente no setor público. Ela permite que as instituições identifiquem, avaliem e respondam proativamente a eventos que podem impactar o alcance de seus objetivos, transformando potenciais ameaças em oportunidades de aprimoramento.

A gestão de riscos não é uma atividade isolada, mas sim um processo intrinsecamente ligado ao planejamento estratégico. Ao integrar a análise de riscos desde as fases iniciais da formulação estratégica, as organizações podem desenvolver planos mais robustos e realistas, antecipando desafios e alocando recursos de forma mais eficiente. Essa integração possibilita que as decisões sejam tomadas com base em uma compreensão abrangente dos riscos e oportunidades, fortalecendo a governança, otimizando processos e, em última instância, garantindo a entrega de valor à sociedade de forma mais eficaz e transparente.

Este Guia se alinha à Política de Gestão de Riscos do MDA e busca traduzir seus princípios, objetivos e diretrizes em um conjunto de procedimentos e ferramentas que possam ser utilizados por todas as unidades e agentes públicos do Ministério. Não se espera que este seja um texto final e definitivo, e sim uma base dinâmica passível de aprimoramento contínuo com o tempo e a experiência prática.

1. Sistema de Gestão de Riscos

Eventos de risco podem ser compreendidos como incidentes ou ocorrências, proveniente de fontes internas ou externas às organizações, que possuem o potencial de afetar negativamente o alcance dos objetivos institucionais. Tais eventos representam materializações de incertezas que podem comprometer processos, recursos ou resultados esperados.

A gestão de riscos, por sua vez, consiste em um conjunto de atividades coordenadas e sistematizadas voltadas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à comunicação dos riscos, com o propósito de dirigir e controlar a organização de forma a reduzir a probabilidade de ocorrência de eventos adversos e a mitigar seus impactos.

Esses conceitos estão intrinsecamente relacionados: enquanto o evento de risco representa a concretização ou a possibilidade de concretização de uma ameaça aos objetivos, a gestão de riscos constitui o processo estruturado que permite à organização lidar com essas incertezas de modo proativo e eficiente.

No âmbito do MDA, o conjunto de instrumentos e práticas de governança e de gestão aplicados em todo o ciclo de gestão de riscos compreendem o Sistema de Gestão de Riscos do Ministério. Esse Sistema inclui, entre outros, a Política de Gestão de Riscos, as instâncias responsáveis, os planos, os guias e os demais artefatos destinados à sua implementação.

1.1. Política de Gestão de Riscos

A **Política de Gestão de Riscos do MDA** foi aprovada pela Portaria MDA nº 56, de 19 de dezembro de 2025, e constitui o principal normativo do Ministério sobre o tema. A sua aplicabilidade se estende aos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, aos órgãos específicos singulares e às unidades descentralizadas, conforme estrutura regimental estabelecida pelo Decreto nº 11.396, de 21 de janeiro de 2023.

O documento estabelece conceitos, objetivos, princípios, diretrizes, competências e responsabilidades no âmbito da gestão de riscos ministerial, e embasa este Guia.

1.2. Instâncias responsáveis pela gestão de riscos

Considerada a estrutura básica do Ministério e os instrumentos de governança estabelecidos em consonância com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, a Política de Gestão de Riscos do MDA definiu as seguintes instâncias responsáveis pelo Sistema de Gestão de Riscos:

Comitê de Governança e Gestão Estratégica (CGGE): colegiado de caráter consultivo e deliberativo, instituído pela Portaria MDA nº 40, de 23 de fevereiro de 2024, e atualmente regido pela Portaria MDA nº 37, de 30 de dezembro de 2025, do qual fazem parte a alta administração¹ do MDA e os dirigentes máximos das entidades vinculadas;

¹ Conforme estabelecido na Política de Gestão de Riscos do MDA, compõem a alta administração o Ministro de Estado e os ocupantes de Cargo Comissionado Executivo – CCE ou Função Comissionada Executiva – FCE de nível 17 ou superior.

Subcomitê Técnico de Gestão de Riscos, Controle, Integridade e Transparência: colegiado também instituído pela Portaria MDA nº 40, de 23 de fevereiro de 2024, e atualmente regido pela Portaria MDA nº 37, de 30 de dezembro de 2025, composto por representantes da maioria das unidades do MDA e das entidades vinculadas;

Assessoria Especial de Controle Interno (AECI): órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado e demais gestores do MDA nas áreas de controle, de gestão de riscos, de transparência e de integridade da gestão;

Órgãos e gestores de riscos: unidades organizacionais do MDA e respectivos agentes com competência e responsabilidade para gerenciar os riscos.

Ademais, é importante assinalar que, considerando as suas competências constitucionais e legais, a **Controladoria-Geral da União - CGU** e o **Tribunal de Contas da União - TCU** também compõem o Sistema de Gestão de Riscos do MDA, por meio do exercício das atividades de auditoria interna governamental e de controle externo do Poder Executivo federal, respectivamente.

Tendo em vista esses diferentes atores, bem como outros que atuam no fortalecimento dos controles da gestão, a representação das suas responsabilidades e interfaces em uma estrutura de gestão de riscos facilita a compreensão das atuações necessárias. Essa estrutura foi definida, no âmbito do MDA, com base no Modelo das Três Linhas do *Institute of Internal Auditors* (IIA), que define claramente os papéis e as responsabilidades de cada instância no processo de gerenciamento de riscos. Essa estrutura também se encontra prevista na Instrução Normativa SFC/CGU nº 3, de 9 de junho de 2017, e visa garantir a efetividade e a integração das atividades de gestão de riscos em todos os níveis da organização (Figura 1).

Figura 1- Estrutura de gestão de riscos do MDA



Fonte: adaptado de IIA (2020) e da Metodologia de Gestão de Riscos do Ministério da Cultura (2024).

Os papéis da **primeira linha** estão mais diretamente alinhados com a execução e a entrega de serviços aos beneficiários das políticas públicas do Ministério, incluindo as funções de apoio.

Os papéis de **segunda linha** fornecem assistência no gerenciamento de riscos. Na **terceira linha**, o papel da auditoria interna consiste em avaliar e em assessorar o MDA quanto à adequação e à eficácia da governança e do gerenciamento de riscos.

Comitê de Governança e Gestão Estratégica (CGGE) e alta administração

O Comitê de Governança e Gestão Estratégica (CGGE) e a alta administração do MDA são as instâncias responsáveis por estabelecer e supervisionar a estratégia da organização, a operacionalização das atividades e a prestação de contas à sociedade, por meio de mecanismos de integridade, liderança e transparência. Suas responsabilidades incluem a definição do planejamento estratégico institucional e o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão.

Essas instâncias devem ter uma visão consolidada dos riscos e supervisionar sua gestão em todo o Ministério.

Primeira Linha

A primeira linha é composta por todos os agentes públicos das unidades organizacionais do MDA. São responsáveis por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos em suas respectivas áreas de atuação.

Os gestores de risco, em particular, são os responsáveis pela gestão dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades sob sua alçada. Os demais agentes públicos têm a responsabilidade de operacionalizar os controles internos da gestão e de comunicar deficiências às instâncias superiores.

Segunda Linha

As instâncias de segunda linha têm como função apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão, podendo realizar atividades de supervisão e de monitoramento das ações desenvolvidas pela primeira linha. Elas fornecem expertise, apoio e orientações sobre questões relacionadas a riscos, para que as atividades sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.

Além da AECI e do Subcomitê Técnico de Gestão de Riscos, Controle, Integridade e Transparência, integram a segunda linha a Consultoria Jurídica (CONJUR) e os demais Subcomitês Técnicos atualmente regidos pela Portaria MDA nº 37, de 30 de dezembro de 2025 (de Gestão e Planejamento Estratégico; Orçamentário e Financeiro; e de Dados e Informações Estratégicas).

Terceira Linha

A terceira linha corresponde à atividade de auditoria interna governamental, realizada pela CGU. Essa atividade oferece serviços de avaliação e de consultoria pautados pela autonomia técnica e pela objetividade, devendo ser conduzida com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para o fortalecimento da atuação das organizações responsáveis por sua gestão.

Avaliação Externa

O TCU, órgão de controle externo ao governo federal, é o responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade. O Tribunal orienta, avalia e fomenta a melhoria contínua da governança, da gestão de riscos e dos controles internos no setor público federal.

Assim como no caso da CGU, a atuação do TCU não se limita à detecção de falhas ou irregularidades, mas também contribui para o desenvolvimento de uma administração pública mais íntegra, transparente e orientada para resultados.

1.3. Metodologia de Gestão de Riscos

A Metodologia de Gestão de Riscos do MDA serve como base para as ações de gestão de riscos no âmbito do Ministério, garantindo uniformidade nos processos e a adoção de boas práticas. Adotou-se, com adaptações, a estrutura de processo de gestão de riscos definida na norma ISO 31000:2018, que oferece suporte ao gerenciamento dos riscos e auxilia na criação de uma estrutura de gestão de riscos.

Também foram incorporados os fundamentos da publicação Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO (2017), e da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, da Controladoria-Geral da União e do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segundo a metodologia definida, primeiramente as unidades devem **indicar os objetos prioritários** que farão parte do ciclo regular de gestão de riscos. De posse dessas informações, por meio de uma avaliação, os riscos mais relevantes desses objetos serão tratados no processo de gestão de riscos, que se desdobra nas fases de **análise do contexto** e de **identificação, análise, avaliação e tratamento** de riscos. Por fim, as medidas sugeridas serão implementadas e **monitoradas**. A Figura 2 apresenta essas três etapas, as quais encontram-se detalhadas nos itens 2, 3 e 4 deste Guia.

Figura 2 – Etapas da metodologia de gestão de riscos do MDA



Fonte: elaboração própria.

1.4. Ferramentas informatizadas

É essencial que as informações relativas à gestão de riscos sejam documentadas por meio de mecanismos apropriados, de modo a fornecer subsídios à tomada de decisão e a permitir a melhoria e a continuidade das ações.

Os gestores de risco devem providenciar o registro das informações organizadas em cada uma das etapas da sistemática de gestão de riscos, de forma que possam ser consultadas por eles mesmos e suas equipes, pelos dirigentes, pelos demais responsáveis pela gestão de riscos e pelos órgãos de auditoria interna e externa.

Esse registro será realizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) em relação às etapas "Escolha dos Objetos" e "Monitoramento", a partir de documentos de apoio pré-definidos. Em relação à etapa "Processo de Gestão de Riscos", será utilizado o [Sistema Ágatha](#), ferramenta informatizada parametrizada de acordo com o conteúdo das fases desenvolvidas nessa etapa.

O Sistema Ágatha é uma ferramenta de apoio à Gestão de Riscos desenvolvida em 2017 pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Atualmente, a sua gestão está a cargo do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que o disponibiliza para diversos órgãos, com vários parâmetros customizáveis.

A AECI do MDA figura como gestora do Sistema no âmbito do Ministério e providenciará a concessão dos perfis internos de acesso.

Apesar de haver distinções entre alguns termos utilizados no Sistema e a metodologia de gestão de riscos estabelecida pelo MDA, a estrutura do processo de gestão de riscos é coincidente, possibilitando a utilização da ferramenta.

2. Escolha dos Objetos

Os objetos da gestão de riscos estão definidos no art. 3º, inciso X, da Portaria MDA nº 56/2025, como *"a organização como um todo ou uma área específica (inclusive sua imagem e reputação), um processo, uma atividade, um projeto, uma iniciativa, uma ação ou uma entrega, a serem tratados no âmbito da gestão de riscos"*.

É fundamental que esses objetos estejam conectados às prioridades e às metas estratégicas do Ministério, assegurando que a gestão de riscos contribua efetivamente para o alcance dos objetivos institucionais.

Anualmente, devem ser selecionados os objetos do MDA que serão submetidos ao processo de gestão de riscos, observando os seguintes critérios:

Relevância: objeto que esteja relacionado diretamente aos objetivos estratégicos do MDA;

Materialidade: objeto que envolva um volume significativo de recursos orçamentários em sua execução;

Criticidade: objeto sobre o qual há registro de recorrentes irregularidades ou impropriedades, decorrentes de erros ou de má-fé, apontadas pelos órgãos de controle ou pelas próprias verificações do órgão;

Inovação: objeto que possui natureza transformadora e requer alto grau de inovação.

A escolha dos objetos da gestão de riscos poderá ser fundamentada a partir de um único critério ou de um conjunto de critérios e ocorrer de duas formas principais:

Top-Down (Estratégico): quando a escolha do objeto é determinada pela alta administração do Ministério; ou

Bottom-Up (Operacional): quando a identificação do objeto surge diretamente dos gestores de risco ou das áreas, com base no seu conhecimento das operações cotidianas e nos riscos incorridos.

As informações relativas aos objetos priorizados serão estruturadas em Planos de Gestão de Riscos, instrumentos destinados a organizar, dentro do Ministério, o conjunto de ações relativas à sistematização da gestão de riscos. Esses documentos devem ser elaborados ao nível dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, dos órgãos específicos singulares ou das unidades descentralizadas.

No Plano de Gestão de Riscos devem constar, entre outras informações, a fundamentação da escolha e a caracterização dos objetos de gestão de riscos que serão tratados durante o período estabelecido.

O documento deverá ser assinado pelos gestores e pelos integrantes da equipe técnica e aprovado pelo respectivo dirigente (do órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, do órgão específico singular ou da unidade descentralizada).

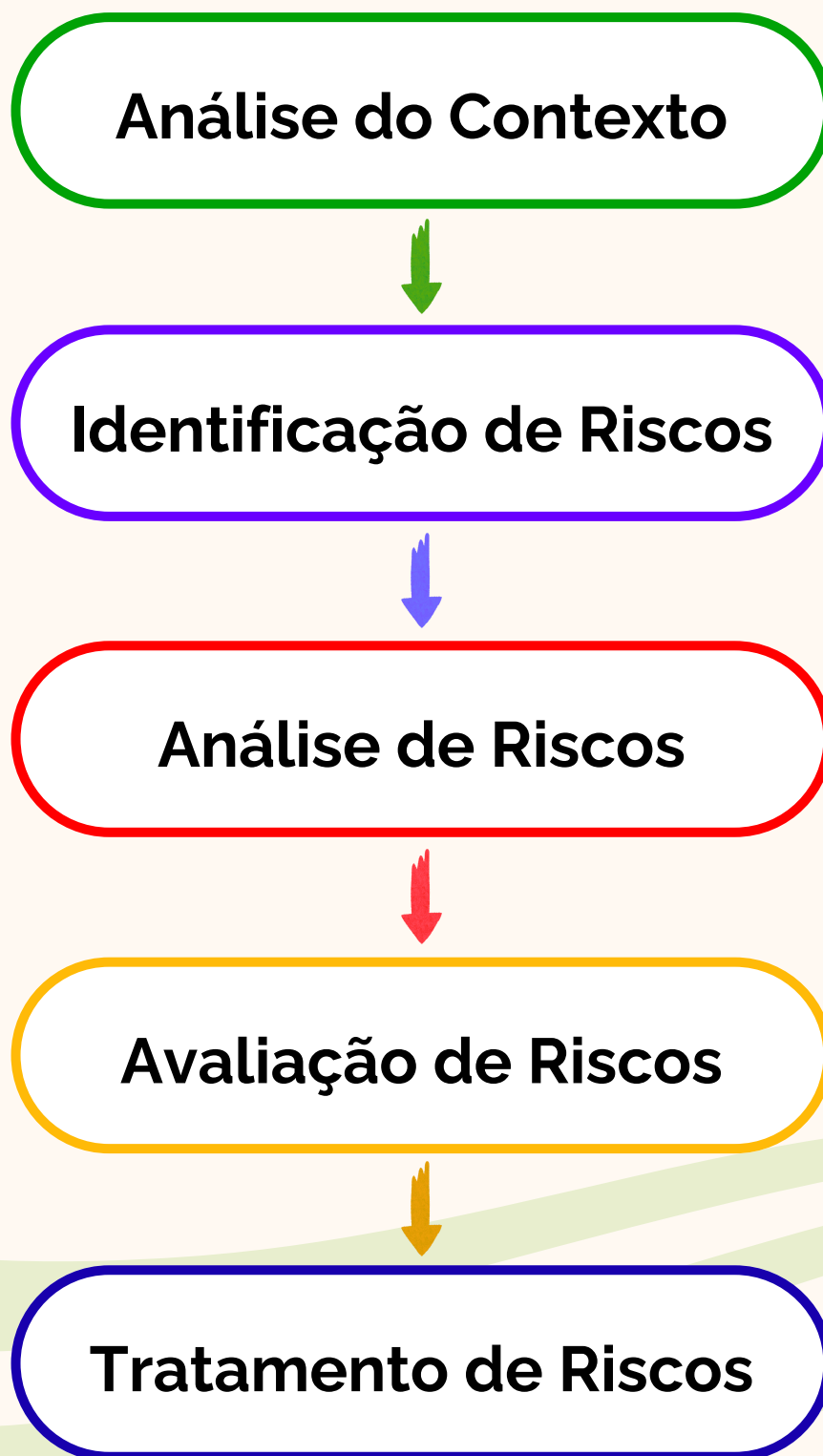
O modelo com a estrutura do documento encontra-se disponibilizado no Sistema SEI, com a designação de "Plano de Gestão de Riscos - MDA".

3. Processo de Gestão de Riscos

O processo de gestão de riscos consiste na aplicação sistemática de um conjunto de atividades inter-relacionadas necessárias à gestão efetiva dos riscos. Deve ser aplicado pelos respectivos gestores em cada um dos objetos registrados no Plano de Gestão de Riscos.

Trata-se de sistemática que se inicia com a **análise do contexto** em que o objeto está inserido. O levantamento organizado das informações associadas permite a **identificação dos riscos** e uma posterior **análise**, a partir do uso de ferramentas e da escala indicada no subitem 3.3, para **avaliar** se os riscos identificados estão dentro ou acima do nível aceitável pelo MDA, indicado no subitem 3.4. Em relação aos riscos situados acima desse nível aceitável, ações de **tratamento** devem ser formalizadas pelas áreas, com validação do gestor responsável e aprovação do respectivo dirigente (do órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, do órgão específico singular ou da unidade descentralizada). A Figura 3 apresenta as fases desse processo, que se encontra detalhado a seguir.

Figura 3 – Fases do processo de gestão de riscos do MDA



Fonte: adaptado da norma ISO 31000:2018.

Em cada fase, recomenda-se a utilização estruturada de técnicas/ferramentas que permitam a coleta, a análise e o registro das respectivas informações, tais como *brainstorming*, análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), entrevistas estruturadas ou semiestruturadas, Diagrama de Ishikawa, análise *bow-tie*, pesquisas, listas de verificação, entre outras.

3.1. Análise do contexto

Esta etapa do processo de gestão de riscos tem como finalidade compreender de forma abrangente os ambientes interno e externo nos quais o objeto está inserido. O objetivo é proporcionar uma visão ampla dos diversos fatores que podem influenciar a capacidade de o MDA alcançar os resultados planejados e atingir seus objetivos estratégicos relacionados ao objeto.

Inicialmente, devem ser identificadas e sistematicamente registradas as informações relevantes que se relacionam diretamente ao objeto da gestão de riscos em análise. Isso inclui o mapeamento de leis, decretos, regulamentos e normativos internos aplicáveis, a identificação dos sistemas tecnológicos utilizados, bem como o reconhecimento de todas as partes interessadas e relacionadas que possam exercer influência sobre o objeto analisado.

Para facilitar e estruturar o entendimento do contexto do objeto, recomenda-se a utilização da ferramenta de **análise SWOT** (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), que proporciona um *framework* sistemático para examinar os pontos fortes e fracos do ambiente interno, bem como as oportunidades e as ameaças presentes no ambiente externo.

O **ambiente interno** abrange aspectos fundamentais da organização, incluindo sua estrutura de governança, arquitetura organizacional, definição de funções, alçadas e responsabilidades, políticas institucionais, estratégias organizacionais, capacidades e competências disponíveis, sistemas de informação e tecnologia, processos decisórios estabelecidos, além da cultura organizacional predominante.

O **ambiente externo**, por sua vez, engloba uma ampla gama de fatores contextuais que transcendem os limites organizacionais, abrangendo aspectos sociais, políticos, legais, regulatórios, financeiros, tecnológicos, econômicos e ambientais. Inclui também as complexas relações com partes interessadas externas, suas percepções, valores e expectativas em relação à organização e suas atividades. A Figura 4 ilustra esses componentes.

Figura 4 – Componentes da análise SWOT



Fonte: adaptado do Guia de Gestão de Riscos do MGI (2025).

A análise SWOT não apenas oferece uma visão abrangente dos ambientes interno e externo, mas também serve como uma base sólida para decisões tomadas com base em dados e informações relevantes, permitindo que os esforços e os recursos sejam destinados às atividades certas. Além disso, ela desempenha um papel decisivo na identificação de desafios e de ameaças que necessitam de gestão ou mitigação adequadas.

Sugere-se o seguinte roteiro para as equipes realizarem a análise SWOT:

0. Antes de qualquer coisa, é importante garantir que todos os participantes compreendam claramente qual é o “objeto” da análise a ser feita, de modo a evitar que a análise SWOT seja vaga e ineficaz.

1. Prepare o ambiente: a realização da análise SWOT pode se dar de forma presencial ou online, e, nesse último caso, de forma síncrona ou assíncrona (em um documento compartilhado, por exemplo). Se for decidido por fazê-lo presencialmente, sugere-se a escolha de um local tranquilo, livre de interrupções, e a utilização de um quadro branco ou de folhas para o registro das informações.

2. Liste as seguintes informações, *relacionadas estritamente à gestão do objeto em análise*:

Forças (*Strengths*)

Características internas que conferem vantagens à organização/unidade em relação à gestão do objeto.

Como fazer:

1. Liste os recursos, as competências e os aspectos positivos que a organização/unidade possui;
2. Relacione os sistemas, processos ou recursos que contribuem para o alcance dos objetivos do objeto;
3. Caso existentes, considere também aspectos da cultura organizacional e do comprometimento da equipe.

Fraquezas (*Weaknesses*)

Vulnerabilidades internas que podem amplificar ou introduzir riscos à execução do objeto.

Como fazer:

1. Identifique lacunas em recursos, sistemas ou processos que possam ser exploradas;
2. Reconheça áreas em que a capacidade de resposta pode ser considerada limitada ou ineficaz;
3. Considere falhas na comunicação, falta de treinamento ou recursos inadequados.

Oportunidades (*Opportunities*)

Fatores externos que a organização/unidade pode capitalizar para melhorar sua gestão em relação ao objeto selecionado.

Como fazer:

1. Pesquise tendências do setor ou mudanças regulatórias que possam ser aproveitadas;
2. Considere novas tecnologias ou práticas que possam fortalecer o desempenho do objeto;
3. Avalie parcerias ou colaborações que possam ser formadas.

Ameaças (*Threats*)

Fatores externos que poderiam introduzir ou amplificar dificuldades para o cumprimento dos objetivos do objeto.

Como fazer:

- Liste possíveis mudanças no ambiente externo, como novas regulamentações, alterações administrativas e econômicas;
- Pense em riscos geopolíticos, climáticos ou de mercado que possam afetar o desempenho do objeto;
- Considere a possibilidade de eventos imprevistos ou desastres naturais.

Uma vez realizada a análise do contexto, é importante integrá-la às etapas subsequentes do processo de gestão de riscos. As unidades administrativas poderão se utilizar das forças identificadas para alavancar oportunidades e atentarem-se para suas áreas de fraqueza – fontes de risco potenciais. Também é importante aproveitar as oportunidades para melhorar a resiliência e preparar-se para mitigar ou responder às ameaças.

3.2. Identificação de riscos

O simples fato de executar alguma atividade abre a possibilidade de ocorrência de eventos ou situações cujas consequências constituem oportunidades para obter vantagens (lado positivo), ou então ameaças ao sucesso (lado negativo). Eventos são situações em potencial, de origem interna ou externa, que podem provocar impactos positivos ou negativos na consecução dos objetivos da organização. Os eventos negativos são denominados riscos, enquanto os positivos, oportunidades.

Conforme estabelecido na Política de Gestão de Riscos do MDA e mencionado anteriormente neste Guia, um **evento de risco constitui um incidente ou ocorrência, decorrente de fontes internas ou externas, com possibilidade de impactar a concretização dos objetivos do Ministério.**

Nesse sentido, a etapa de identificação dos riscos envolve o reconhecimento, a descrição e o registro dos possíveis **eventos de riscos mais relevantes**, com a caracterização de suas prováveis **causas** e possíveis **consequências**. Nesta fase, identifica-se os eventos de riscos que podem comprometer os resultados e o alcance dos objetivos do processo, projeto, programa, atividade ou iniciativa objeto da avaliação de riscos, que tenha o potencial de afetar o valor público a ser entregue à sociedade.

Devem ser considerados eventos de risco pertencentes às seguintes categorias:

Estratégicos: eventos que podem comprometer a estratégia do Ministério devido a mudanças no ambiente interno ou externo, premissas inadequadas ou falhas na execução de iniciativas estratégicas

Operacionais: eventos que podem comprometer as atividades, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas e infraestrutura

Tecnológicos: eventos associados ao uso, à propriedade, à operação, à influência e à adoção de tecnologias da informação

Financeiros/Orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade do Ministério de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que podem comprometer a própria execução orçamentária

Imagem/reputação: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade em relação à capacidade do MDA em cumprir sua missão institucional

Conformidade: eventos derivados de descumprimento legislativo ou normativo que podem comprometer as atividades do Ministério

Integridade: eventos relacionados a práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios organizacionais

Emergentes: eventos novos ou ainda pouco conhecidos que podem causar impactos relevantes antes que a organização consiga identificar, compreender e implementar controles eficazes

Caso o evento de risco esteja associado a duas ou mais categorias, deverá ser avaliada a necessidade de identificação de todas, ou de ser indicada a categoria que mais representa aquele risco como a principal, e as demais como secundárias.

A categoria imagem/reputação é reconhecida como um elemento crítico na gestão pública e na preservação da confiança dos cidadãos. Embora se observe que, conceitualmente, a perda de imagem e reputação se manifesta predominantemente como uma consequência final (impacto) da materialização de eventos de risco associados a outras categorias (como falhas operacionais, descumprimento legal ou quebras de integridade), a metodologia do MDA também considera essa tipologia como uma categoria primária.

Essa abordagem híbrida garante o alinhamento completo deste Guia com o arcabouço normativo federal, notadamente a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, que lista expressamente os "riscos de imagem/reputação", bem como permite a visibilidade estratégica da dimensão da reputação/confiança e a priorização de riscos que, pela sua natureza, possam comprometer o valor público do Ministério.

Em relação aos riscos da categoria integridade, o Apêndice 1 deste Guia indica os diferentes eventos dessa natureza.

De maneira geral, um risco pode ser associado aos seguintes componentes:

Fonte de risco: elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial para dar origem ao risco. Ao classificar um risco, é útil também identificar sua fonte principal, que pode ser interna ou externa ao Ministério

Evento: incidente ou ocorrência, decorrente de fontes internas ou externas, com possibilidade de impactar a concretização dos objetivos

Causa (o quê e por quê): motivos que podem promover a ocorrência do risco

Consequência: resultado de um evento que afeta os objetivos

Para a identificação dos riscos, sugere-se o uso de *brainstorming* ou 'tempestade de ideias', uma técnica de debate em grupo projetada para auxiliar na geração de ideias em um curto período. Ao ser utilizado para identificar riscos, o *brainstorming* é uma abordagem poderosa, pois incentiva a participação de todos e pode revelar riscos que não são imediatamente óbvios.

Sugere-se o seguinte roteiro para as equipes organizarem o *brainstorming* para identificação de riscos:

0. Defina o Foco: antes de começar, garanta que todos os participantes compreendam claramente qual objeto está sendo analisado. Um escopo bem definido é essencial para uma sessão produtiva.

1. Prepare o ambiente: o processo de identificação de riscos pode se dar de forma presencial ou online, e, nesse último caso, de forma síncrona ou assíncrona (em um documento compartilhado, por exemplo). Se for decidido por fazê-lo presencialmente, sugere-se a escolha de um local tranquilo, livre de interrupções, e a utilização de um quadro branco ou folhas para o registro das informações.

2. Diversidade de participantes: o *brainstorming* deve envolver a reunião de diferentes membros da equipe, cada um trazendo suas experiências e seu conhecimento. Inclua também pessoas de outras áreas que conheçam o objeto, com diferentes níveis hierárquicos, experiências ou campos de conhecimento. Essa abordagem colaborativa permitirá que riscos relacionados a diferentes temáticas e áreas do MDA sejam considerados. A diversidade de pensamentos pode revelar riscos que uma equipe homogênea poderia ignorar.

3. Estabeleça a regra "sem críticas": durante a sessão, todas as contribuições são bem-vindas e nenhuma delas deve ser criticada ou descartada. O objetivo é gerar o máximo de ideias possível. A análise e a crítica virão em momento posterior.

4. Encoraje a criatividade: às vezes, ideias não convencionais podem revelar riscos mais significativos ou menos óbvios e até mesmo fomentar outras linhas de pensamento que não estavam sendo consideradas.

5. Compile e agrupe: após a sessão, compile os riscos e agrupe aqueles semelhantes. Isso facilitará a análise posterior.

A depender da característica do objeto a ser avaliado, algumas perguntas podem auxiliar na identificação dos riscos (Quadro 1):

Quadro 1 - Perguntas que podem apoiar a identificação dos riscos

Tema	Perguntas
<p>1. Execução: Aspectos que podem comprometer a execução das atividades, gerar atrasos, retrabalho ou vulnerabilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Quais gargalos podem comprometer a entrega? - O que pode dar errado? - O que pode gerar perda ou retrabalho? - Quais os principais pontos de vulnerabilidade? - Quais atividades têm maior grau de complexidade?
<p>2. Recursos: Suficiência e qualificação de recursos humanos e financeiros necessários à execução das atividades</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe disponibilidade de pessoas capacitadas para cuidar do assunto? - A equipe conhece toda a legislação, manuais etc., que tratam do assunto? - Há disponibilidade orçamentária suficiente?

Tema	Perguntas
<p>3. Conformidade e Legalidade: Atendimento às normas, incluindo proteção de dados pessoais e observância da transparência</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe algum impedimento legal para prosseguimento da atividade? - A segregação de funções é obedecida? - Os dados pessoais estão sendo tratados conforme a legislação? - Os requisitos de transparência ativa estão sendo observados? - As informações restritas ou sigilosas são protegidas adequadamente?
<p>4. Governança e tomada de decisão: Clareza das informações e adequação dos processos decisórios, especialmente nas decisões complexas e estratégicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Como são tomadas as decisões mais complexas e relevantes? - As informações são claras, suficientes e disponíveis para a tomada de decisão?
<p>5. Integridade: Envolve potenciais fraudes, desvios de conduta e violações a padrões éticos e de integridade institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Como alguém poderia fraudar? - Existem sanções aplicadas pela Comissão de Ética ou pela Corregedoria? - Existe alguma recomendação dos órgãos de controle, processos judiciais ou reclamações e denúncias na Ouvidoria? - Há histórico de medidas de ressarcimento ao erário, a exemplo de Tomadas de Contas Especial?
<p>6. Imagem e responsabilização: Fatores que podem gerar dano reputacional ou responsabilização</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O que pode ocasionar danos à imagem do MDA?

Fonte: elaboração própria.

Passo importante da etapa de identificação dos riscos é realizar uma análise consolidada das informações obtidas. Assim, os eventos identificados inicialmente devem ser analisados e revisados, reorganizados, reformulados e até eliminados. Para tanto, podem ser utilizadas as seguintes questões:

- O evento é um risco que pode comprometer claramente um objetivo do objeto?
- O evento é um risco ou uma falha no desenho do processo organizacional?
- À luz dos objetivos do processo organizacional, o evento identificado é um risco ou uma causa para um risco?
- O evento é um risco ou uma fragilidade em um controle para tratar um risco do processo?

Para eventos efetivamente identificados e analisados como riscos do objeto, deve-se indicar as suas principais **causas** e possíveis **consequências**. Recomenda-se a utilização da Análise *Bow-Tie*, uma maneira esquemática que facilita a descrição e a análise dos caminhos de um risco desde as suas causas até as suas consequências.

Conforme mencionado anteriormente, as causas são os motivos que podem promover a ocorrência do risco. Constituem uma união de **fontes** (elementos que, individualmente ou combinados, dão origem ao risco) e de **vulnerabilidades** (fragilidades das fontes que se concretizam em eventos). Sugere-se utilizar as fraquezas e ameaças citadas na Análise SWOT para identificar as causas dos eventos de risco.

O Quadro 2 apresenta exemplos, não exaustivos, de possíveis causas de riscos passíveis de serem consideradas.

Quadro 2 - Possíveis causas de riscos

CAUSA = FONTES + VULNERABILIDADES	
FONTES DE RISCO	VULNERABILIDADES
Pessoas	Em número insuficiente ou com alta rotatividade; com capacitação insuficiente ou perfil inadequado para a função; desmotivadas; propensas a desvios éticos ou fraudes.
Processos	Mal concebidos (exemplo: fluxo, desenho); sem manuais ou instruções formalizadas (procedimentos, documentos padronizados); sem segregação de funções, sem transparência.
Sistemas	Obsoletos; sem manuais de operação; sem integração com outras plataformas; inexistência de controles de acesso lógico/backups, baixo grau de automação em tarefas críticas.
Infraestrutura Física	Localização inadequada; instalações ou leiaute inadequados; inexistência de controles de acesso físico.
Tecnologia	Técnica ultrapassada/produto obsoleto; insuficiência dos investimentos em tecnologia da informação; tecnologia sem proteção de patentes; processo produtivo sem proteção contraespionagem, controles insuficientes sobre a transferência de dados.

FONTES DE RISCO	VULNERABILIDADES
<p>Eventos externos</p>	<p>Ambientais: mudança climática brusca; incêndio, inundação, epidemia.</p> <p>Econômicos: oscilações de juros, de câmbio e de preços, contingenciamento, queda de arrecadação, crise de credibilidade, elevação ou redução da carga tributária.</p> <p>Políticos: novas leis e regulamentos, restrição de acesso a mercados estrangeiros, ações de responsabilidade de outros gestores; "guerra fiscal" entre estados, conflitos militares, divergências diplomáticas.</p> <p>Sociais: alterações nas condições sociais e demográficas ou nos costumes sociais, alterações nas demandas sociais, paralisações das atividades, aumento do desemprego.</p> <p>Tecnológicos: novas formas de comércio eletrônico, alterações na disponibilização de dados, reduções ou aumento de custo de infraestrutura, aumento da demanda de serviços com base em tecnologia, ataques cibernéticos.</p> <p>Infraestrutura: estado de conservação das vias de acesso; distância de portos e aeroportos; interrupções no abastecimento de água, energia elétrica, serviços de telefonia; aumento nas tarifas de água, energia elétrica, serviços de telefonia.</p> <p>Legais/jurídicos: novas leis e normas reguladoras; novos regulamentos; alterações na jurisprudência de tribunais; ações judiciais.</p>
<p>Governança</p>	<p>Competências e responsabilidades mal definidas; centralização ou descentralização excessiva de decisões; delegações exorbitantes; falta de definição de estratégia de controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão; deficiência nos fluxos</p>

FONTES DE RISCO	VULNERABILIDADES
Governança	de informação e comunicação; produção e/ou disponibilização de informações que tenham como finalidade apoiar a tomada de decisão incompletas, imprecisas ou obscuras; pressão competitiva; falta de rodízio de pessoal; falta de formalização de instruções.
Planejamento	Ausência de planejamento; planejamento elaborado sem embasamento técnico ou em desacordo com as normas vigentes, objetivos e estratégia inadequados, em desacordo com a realidade.

Fonte: adaptado do Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, CGU (2017).

Após a listagem das causas, devem ser pensadas as **consequências** dos riscos listados: *qual seria o resultado para a unidade e para o MDA caso o risco ocorresse? Como afetaria o objetivo do objeto? Ele seria paralisado, entregue com atraso, ou seria somente um contratempo temporário nas suas atividades? Haveria algum impacto na imagem institucional do MDA caso o risco se concretizasse? Os gestores da unidade poderiam sofrer alguma penalidade ou os beneficiários poderiam ser prejudicados de algum modo?*

Algumas consequências podem ser muito prováveis e até relevantes sob determinado ponto de vista, mas podem ter uma relação muito indireta ou até inexistente com o objetivo institucional, e por isso não devem ser listadas.

3.3. Análise de riscos

Esta etapa tem por finalidade determinar o nível de cada risco, sob as perspectivas da probabilidade de sua ocorrência e do seu impacto, ou das consequências de sua materialização, a fim de subsidiar a sua avaliação e o seu tratamento. Assim, o nível de risco representa a medida da importância ou significância do risco, que é expresso em termos da combinação da sua probabilidade e do seu impacto, conforme segue:

NÍVEL DE RISCO = Probabilidade X Impacto

Probabilidade é a chance de o risco ocorrer e a sua análise deve levar em conta o conhecimento técnico e as experiências vivenciadas dos agentes públicos, considerando, quando possível, a frequência observada, histórica ou esperada dos riscos.

O **impacto**, caso um evento de risco ocorra, relaciona-se às consequências que terá em algum âmbito relevante. Dessa forma, ele será avaliado conforme as consequências para âmbitos específicos, como desperdício de recursos ou mau desempenho do processo, desconformidade legal, danos ao erário e danos à imagem, por exemplo.

Nesta metodologia, considera-se o nível de riscos na situação concreta, já ponderados os controles internos da gestão existentes, que se referem às medidas adotadas com o potencial de mitigar os eventos de riscos.

Conforme a Política de Gestão de Riscos do MDA, os **controles internos da gestão** são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pelos gestores e demais agentes públicos em exercício no Ministério, destinados a enfrentar os riscos e a fornecer segurança razoável na consecução da missão e do alcance dos objetivos do órgão.

Os controles têm a finalidade de minimizar o impacto e a probabilidade da ocorrência do evento de risco.

As atividades de controle ocorrem por **todo o MDA**, em **todos os níveis** e em **todas as funções**, desde a concepção da estratégia até a execução dos processos. Elas consideram os limites das atividades nos diversos níveis de aprovação, autorização, verificação, segregação de funções, entre outras.

O primeiro passo da análise de riscos, portanto, é a identificação dos controles já existentes. Devem ser listados políticas, procedimentos, práticas e sistemas que minimizam o impacto e/ou a probabilidade de o risco se manifestar ou que reduzam suas consequências caso ele ocorra.

O Quadro 3 apresenta alguns exemplos de controles, os quais podem auxiliar no levantamento a ser realizado.

Quadro 3 – Exemplos de controles

Exemplo de Controles			
Acompanhar	Comunicar	Fiscalizar	Ratificar
Alçada	Conciliar	Impedir	Reportar
Analisar	Conferir	Indicador	Revisar
Aprovar	Confirmar	Informar	Rodiziar
Atribuir	Contingenciar	Inspecionar	Segregar
Autenticar	Controlar	Instituir	Separar
Autorizar	Deferir	Monitorar	Testar
Avaliar	Definir	Normatizar	Travar
Bloquear	Divulgar	Padronizar	Treinar
Capacitar	Estabelecer	Parametrizar	Validar
Comparar	Examinar	Rastrear	Verificar

Fonte: Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos de Processos Organizacionais do Ministério das Cidades (2024).

A robustez dos controles também deve ser ponderada, avaliando-se a sua capacidade efetiva em minimizar o impacto e a probabilidade da ocorrência dos eventos de risco. Para isso, aspectos relacionados tanto ao desenho, quanto à implementação dos controles, devem ser considerados, conforme sugerido no Quadro 4.

Quadro 4 - Avaliação dos controles

Nível de Confiança	Avaliação do Desenho e da Implementação dos Controles
Inexistente	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais
Fraco	Controles têm abordagens <i>ad hoc</i> , tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas
Mediano	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas
Satisfatório	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente
Forte	Controles implementados podem ser considerados a "melhor prática", mitigando todos os aspectos relevantes do risco

Fonte: adaptado do Referencial básico de gestão de riscos do TCU (2018).

Essa avaliação coletiva dos controles proporciona um direcionamento que permite ao gestor maior clareza quanto à **tomada de decisão** com relação à necessidade de **implementação de novos controles** ou **melhoria de controles existentes** (insuficientes), **eliminação de controles ineficientes ou obsoletos** (excessivos), ou ainda evidenciar que os riscos e os controles estão **balanceados e adequados** (suficientes).

Uma vez descritos os controles existentes, deve-se avaliar a probabilidade de que o evento de riscos ocorra dentro do prazo previsto para se alcançar o objetivo. Por exemplo, se o objeto da gestão de riscos é um projeto, estima-se a probabilidade da ocorrência do risco durante o prazo previsto para entrega do produto.

A probabilidade deve ser dimensionada a partir da seguinte escala (Quadro 5):

Quadro 5 – Escala de probabilidade

Probabilidade	Descrição da probabilidade, considerando os controles existentes	Peso
Muito Baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De forma possível, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	3
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	4
Muito Alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	5

Fonte: adaptado do Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU, 2018.

Na sequência, deve-se dimensionar o impacto, segundo a seguinte escala (Quadro 6):

Quadro 6 – Escala de impacto

Impacto	Descrição do impacto nos objetivos caso o evento ocorra, considerando os controles existentes.	Peso
Muito Baixo	Mínimo impacto nos objetivos.	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos.	2
Médio	Moderado impacto nos objetivos, porém recuperável.	3

Alto	Significativo impacto nos objetivos, de difícil reversão.	4
Muito Alto	Catastrófico impacto nos objetivos, de forma irreversível.	5

Fonte: adaptado do Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (2018).

A multiplicação entre os valores de probabilidade e de impacto define o nível do risco, já considerados os controles existentes que reduzem ou podem reduzir a probabilidade da sua ocorrência ou o seu impacto.

Para facilitar a análise dos níveis de riscos, após realização do cálculo numérico, deve-se identificar a qual faixa esse nível corresponde, podendo ser classificado como: Pequeno, Moderado, Alto ou Crítico, conforme especificado na Figura 5.

Figura 5 – Escalas de classificação dos níveis de risco

Pequeno	Moderado	Alto	Crítico
1 - 3	4 - 6	8 - 12	15 - 25

Fonte: elaboração própria.

Com o objetivo de visualizar o resultado da avaliação dos riscos, os possíveis níveis serão considerados em um mapa de riscos, chamado de **Matriz de Riscos**. Com a divisão da matriz em quadrantes, pode-se avaliar a criticidade dos riscos. Quanto maior for a probabilidade e o impacto de um risco, maior será seu nível de criticidade, conforme modelo a seguir (Figura 6).

Figura 6 – Matriz de níveis de riscos do MDA

Impacto	Muito alto	5	Moderado (5)	Alto (10)	Crítico (15)	Crítico (20)	Crítico (25)
	Alto	4	Moderado (4)	Alto (8)	Alto (12)	Crítico (16)	Crítico (20)
	Médio	3	Pequeno (3)	Moderado (6)	Alto (9)	Alto (12)	Crítico (15)
	Baixo	2	Pequeno (2)	Moderado (4)	Moderado (6)	Alto (8)	Alto (10)
	Muito baixo	1	Pequeno (1)	Pequeno (2)	Pequeno (3)	Moderado (4)	Moderado (5)
			1	2	3	4	5
			Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta
Probabilidade							

Fonte: elaboração própria.

A Matriz de Riscos é uma ferramenta que permitirá aos gestores visualizarem os riscos do objeto em termos de probabilidade e impacto e colocá-los em uma ordem de prioridade. Será possível observar quais os riscos que merecem mais a atenção do gestor.

3.4. Avaliação de riscos

Esta etapa compreende a comparação dos resultados da análise de riscos com o **apetite a riscos** estabelecido para o MDA. A finalidade é determinar se os riscos identificados são aceitáveis e quais devem ser tratados prioritariamente.

Conforme estabelecido na Política de Gestão de Riscos do MDA, o apetite a risco corresponde ao **nível de exposição a riscos considerado aceitável**. Trata-se de parâmetro para medir a disposição do MDA em atingir seus objetivos estratégicos, compreendendo a capacidade de absorver perdas ou impactos negativos sem comprometer o funcionamento ou a continuidade do objeto.

A **tolerância ao risco**, por sua vez, corresponde ao nível de **variação máxima aceitável** quanto ao apetite a risco.

No âmbito do MDA, consideram-se **aceitáveis** os riscos de níveis **pequeno** ou **moderado** e **inaceitáveis** os riscos de níveis **alto** e **crítico**.

Em relação aos riscos moderados, os gestores devem realizar uma análise de custo-benefício, em caso de decisão de implementação de uma ação de resposta para esse nível de risco, a fim de manter os custos proporcionais aos benefícios.

Adicionalmente, no âmbito do MDA, considera-se **apetite zero** para **riscos da categoria integridade**, não havendo tolerância com os riscos dessa natureza, para os quais necessariamente devem ser implementadas medidas de respostas (ainda que o nível seja pequeno).

Em relação aos níveis de risco crítico e alto, os gestores dos riscos deverão estruturar o seu tratamento e reduzi-los aos níveis moderado ou pequeno. Em casos excepcionais, quando os riscos forem considerados críticos ou altos, mas não for possível a implementação de planos de ação imediatos, a área gestora monitorará esses riscos periodicamente para verificar seu impacto nos objetivos institucionais e buscará meios de implementação de medidas mitigadoras.

3.5. Tratamento de riscos

O tratamento de riscos se destina a selecionar e a implementar opções para abordar e modificar o risco, de forma a reduzi-lo para faixas aceitáveis, compatíveis com o apetite da organização. Para cada risco identificado, deve-se atribuir um tipo de resposta, considerando a priorização realizada na avaliação desses riscos.

Nesse sentido, o tratamento de riscos envolve a identificação das opções de tratamento dos riscos, a avaliação dessas opções, a seleção da alternativa mais adequada para modificar o nível do risco (resposta ao risco) e a implementação das medidas previstas.

No âmbito do MDA, devem ser considerados quatro possíveis tipos de respostas aos riscos identificados:

Aceitar: não adotar medida alguma para afetar a probabilidade ou o impacto dos riscos, por ser o nível do risco considerado baixo, ou o custo do tratamento do risco ser maior que o benefício agregado

Mitigar: adotar medidas para reduzir a probabilidade e/ou o impacto dos riscos

Transferir ou compartilhar: compartilhar o risco com terceiros, por exemplo, com a contratação de um seguro ou terceirização de serviços

Evitar: decisão de não iniciar ou de descontinuar a atividade, ou ainda desfazer-se do objeto sujeito ao risco

Essas respostas devem ser compatibilizadas com os níveis de riscos identificados, levando em consideração a tolerância e o apetite a riscos do Ministério. Dessa forma, para cada nível de risco, recomenda-se observar a resposta, conforme explicitado na Figura 7.

Figura 7 – Resposta ao risco x nível do risco

Nível de risco	Diretriz de apetite	Tipos de respostas passíveis de escolha
Pequeno	Aceitável. Está dentro da faixa de apetite a risco.	ACEITAR
Moderado	Aceitável. Está dentro da faixa de apetite a risco. No entanto, pode-se optar por reduzi-los, caso o custo seja menor que o benefício esperado.	ACEITAR MITIGAR
Alto	Inaceitável. Está além da faixa de apetite a risco. Deve-se implementar controles com custo-benefício adequado.	MITIGAR COMPARTILHAR/TRANSFERIR EVITAR
Crítico	Inaceitável. Está muito além do apetite a risco. Deve-se implementar controles com custo-benefício adequado, de forma imediata.	MITIGAR COMPARTILHAR/TRANSFERIR EVITAR

Fonte: adaptado do Guia de Gestão de Riscos do MGI (2025).

Cada risco mapeado deve estar associado a um **gestor de risco**, que possui competência e responsabilidade para **gerenciá-lo** e para **orientar e acompanhar a implementação das respectivas respostas**.

As respostas aos riscos podem consistir no desenho e na introdução de novos controles, ou na modificação e melhoria daqueles já existentes.

Ao prever novos controles, é fundamental que os gestores de riscos considerem as informações identificadas desde o início do processo de gestão de riscos, com ênfase na etapa de identificação, de modo a analisar tanto as causas dos riscos quanto as consequências de sua materialização.

Os gestores de risco devem, portanto, desenvolver alternativas para implementação de controles que mitiguem os riscos de forma preventiva, caso atenuem suas fontes, ou de forma corretiva, se atuarem sobre os efeitos dos riscos.

A organização das informações relativas ao tratamento será feita por meio do **Plano de Tratamento**, o qual identificará os riscos que se pretende tratar, uma breve descrição sobre a medida de controle proposta, a área responsável pela implementação desse tratamento e as datas previstas para o início e o término da implementação.

Um Plano de Tratamento eficaz permite que as organizações abordem os riscos de maneira proativa, em vez de reativa. Ao estabelecer etapas claras e responsabilidades, as organizações podem garantir que os riscos sejam tratados de maneira sistemática e organizada, reduzindo a probabilidade de ocorrências inesperadas e garantindo que, caso se materializem, haja uma resposta prevista e eficaz.

Sugere-se o seguinte roteiro para as equipes construírem seus Planos de Tratamento:

1. Defina ações/controles claros e específicos que serão implementados para tratar o risco. Será a mitigação de um risco específico, a implementação de salvaguardas ou a preparação para possíveis cenários futuros? Serão propostos projeto, melhoria em sistema, criação de normas, planos de contingência etc.?

As indicações constantes no Quadro 3 – Exemplos de controles podem auxiliar nessa etapa.

2. Atribua responsabilidades. Quem será o responsável por implementar cada ação? Qual será a Secretaria/Diretoria/Coordenação? Quem é o gestor do objeto ou a autoridade designada para a tarefa? Outras áreas/servidores do MDA se envolverão na ação? Como se dará esse envolvimento?

3. Estabeleça prazos e metas. Quais tarefas serão necessárias? Quando cada ação será iniciada e concluída? Foi proposto algum cronograma? Quais as metas para cada tarefa? Quais as ações específicas necessárias para atingir cada meta?

4. Determine os recursos necessários. Isso inclui orçamento, pessoal e outros recursos. Eles estão disponíveis atualmente na unidade? Será necessário aportar ou realocar recursos significativos? Como eles serão disponibilizados? Quais instâncias internas ou externas precisarão ser acionadas para aprovação/disponibilização?

Após elaboração pela unidade, o documento deve ser aprovado pelo respectivo dirigente (do órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, do órgão específico singular ou da unidade descentralizada). Também deve ser prevista aprovação do documento por outras áreas que possam ter responsabilidades atribuídas. Ainda, é necessário que o Plano de Tratamento seja distribuído e comunicado a todas as partes interessadas relevantes da unidade, para garantir que todos estejam cientes do ambiente de risco e das atividades a serem implementadas no seu tratamento.

Os **Planos de Tratamento** não são documentos estáticos. Devem ser **revistos** e **atualizados regularmente** para garantir sua eficácia, conforme as orientações de monitoramento constantes na seção seguinte.

4. Monitoramento

A gestão de riscos representa um importante instrumento para a gestão do órgão e para a governança pública, destinada a prover as melhores condições para que os objetivos organizacionais e estratégicos sejam alcançados com eficácia e eficiência, demandando dos gestores e dos agentes públicos a avaliação e o monitoramento constantes.

O monitoramento é uma fase contínua e interativa da gestão de riscos, envolvendo todas as instâncias responsáveis. Inclui a coleta e a disseminação de informações, para garantir que todos os envolvidos compreendam os riscos associados a cada decisão.

É necessário que o monitoramento contínuo e a análise crítica periódica do processo de gestão de riscos e dos seus resultados sejam planejados, com responsabilidades claramente estabelecidas, apoiadas na estrutura das **Três Linhas**.

No MDA, os níveis de monitoramento da gestão de riscos observam as competências e as atribuições das instâncias responsáveis, estando definidos da seguinte forma:

Primeiro nível — Gestores de riscos:

As **unidades organizacionais** do MDA são as responsáveis pelo **monitoramento da gestão de riscos relativas às suas atividades**. Além de realizar a análise do contexto, a identificação, a análise e a avaliação dos riscos, e de definir o seu tratamento, essas áreas também devem verificar regularmente se as medidas propostas estão sendo implementadas conforme os Planos de Tratamento.

É necessário que os gestores de riscos monitorem o andamento de todas as fases relativas à gestão de riscos, garantindo a realização das atividades previstas, o registro das respectivas informações na ferramenta informatizada e a disponibilização de informações aos dirigentes das suas unidades e às demais instâncias de monitoramento.

O progresso dos Planos de Tratamento deve ser constantemente monitorado pelas áreas, certificando-se de que as ações estão sendo implementadas conforme planejado. As equipes devem realizar questionamentos regulares, tais como:

- *O cronograma está sendo cumprido?*
- *Eventuais atrasos estão sendo monitorados e os cronogramas adaptados?*
- *Algum recurso ainda não foi disponibilizado?*
- *Como está sendo feito o registro das entregas?*
- *As informações estão atualizadas no SEI e no Sistema Ágatha?*
- *Novos riscos surgiram desde o último monitoramento?*
- *A alta administração está sendo informada? Como?*

Segundo nível – Subcomitê Técnico de Gestão de Riscos, Controle, Integridade e Transparência:

O Subcomitê Técnico de Gestão de Riscos, Controle, Integridade e Transparência supervisionará as atividades realizadas pelas unidades, verificando periodicamente as informações prestadas; e elaborará informes para uma visão consolidada do status dos riscos gerenciados e das ações implementadas.

A partir da análise das informações, poderão ser apresentadas aos órgãos recomendações acerca de pontos que necessitem de atenção adicional.

O Subcomitê elaborará, anualmente, o Relatório Gerencial de Riscos, a ser apresentado ao Comitê de Governança e Gestão Estratégica.

Terceiro nível – Comitê de Governança e Gestão Estratégica:

Como instância máxima de governança do Ministério, cabe ao Comitê a supervisão estratégica da gestão de riscos do MDA.

5. Considerações Finais

O presente Guia apresenta-se como um importante instrumento para a maturação da governança corporativa do MDA. Ao estabelecer uma metodologia alinhada a padrões consagrados, o documento oferece um arcabouço técnico e procedimental para que os gestores possam identificar, analisar, avaliar e tratar os riscos de forma sistemática, fortalecendo a capacidade institucional de proteger seus ativos e de alcançar seus objetivos estratégicos.

A eficácia da metodologia aqui proposta depende do engajamento e da colaboração de todos os níveis da organização. A estrutura baseada no Modelo das Três Linhas evidencia a responsabilidade compartilhada, desde a alta administração, na definição das diretrizes e na supervisão do processo, até os gestores e suas equipes, na execução das atividades de controle e de gerenciamento dos riscos relativos às suas operações.

Por fim, destaca-se o caráter dinâmico deste Guia, passível de aprimoramento contínuo a partir das experiências práticas e do aprendizado organizacional. A sua aplicação sistemática contribuirá para o fortalecimento dos controles internos, para a melhoria do desempenho institucional e, conseqüentemente, para a entrega de maior valor público à sociedade.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR ISO 31000:2018. Gestão de Riscos: Diretrizes. Rio de Janeiro, 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa SFC/CGU nº 3, de 9 de junho de 2017 (alterada). Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: CGU, 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 11.396, de 21 de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União: Seção 1, Edição Extra-F, Brasília, DF, 21 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). Metodologia de Gestão de Riscos. Brasília, DF: MinC, 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Guia Referencial de Gestão Integral de Risco. 1ª ed. Brasília, DF: Comitê de Gestão de Riscos e Controle Interno, 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Guia Referencial de Gestão Integral de Risco. 1ª ed. Brasília, DF: Comitê de Gestão de Riscos e Controle Interno, 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Guia de Gestão de Riscos do MGI. Brasília, DF: MGI, 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos. 2ª ed. Brasília, DF: MJSP, 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos de Processos Organizacionais. Brasília, DF: MCID, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Portaria MDA nº 56, de 19 de dezembro de 2025. Institui a Política de Gestão de Riscos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Brasília, DF: MDA, 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Guia Metodológico para Gestão de Riscos. Brasília, DF: MPO, 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa Conjunta MPOG e CGU nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: MPOG/CGU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial básico de gestão de riscos. Brasília, DF: TCU, 2018.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS RESEARCH FOUNDATION (IIARF). Modelo das Três Linhas do IIA 2020: uma atualização das Três Linhas de Defesa. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil, julho de 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ia-2020>. Acesso em: 27 jun. 2025.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO. Gerenciamento de Riscos Corporativos - Integrado com Estratégia e Performance. COSO, 2017.

APÊNDICE 1 - Riscos à integridade e suas possíveis situações de ocorrência

RISCO	POSSÍVEIS SITUAÇÕES DE OCORRÊNCIA
1. Assédio ou discriminação	1. Assédio moral, 2. Assédio sexual; 3. Discriminação.
2. Corrupção e Fraude	1. Falsificação e adulteração de quaisquer informações ou documentos, em meios físicos ou informatizados; 2. Montagem processual, com a inclusão de documentos inidôneos ou com data retroativa; 3. Fraudes internas de qualquer natureza, especialmente ligadas a compras, contratações, processo licitatório, formalização de parcerias e destinação de recursos; 4. Corrupção ativa e passiva; 5. Prática de atos tipificados como improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, prática de atos que atentam contra os princípios da Administração Pública; 6. Resistência, sem justificativas, ao andamento de documento e processo ou à execução de serviço (prevaricação); 7. Negativa de publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; 8. Violação de sigilo funcional; 9. Corrupção Ativa em transação comercial internacional;

<p>2. Corrupção e Fraude</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apropriação de dinheiro, valor ou outro bem móvel, público ou particular, de que tenha a posse em razão da função pública exercida (peculato); 2. Acúmulo indevido de cargo ou função pública.
<p>3. Conflito de Interesses</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uso de informação privilegiada; 2. Prestação de serviço ou relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão; 3. Realização de atividade privada incompatível com o cargo; 4. Atuação como intermediário de terceiros junto à administração; 5. Prática de ato em benefício de pessoa jurídica em que participe o agente em exercício no MDA ou parente seu; 6. Recebimento de presente de quem tenha interesse em decisão; 7. Prestação de serviços a pessoa jurídica sob regulação do órgão; 8. Inobservância do dever de realizar consulta aos órgãos competentes no caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses; 9. Inobservância do dever de divulgação dos compromissos públicos dos Agentes Públicos Obrigados; 10. Inobservância da quarentena prevista para altas autoridades após o exercício do cargo, salvo quando expressamente autorizado.
<p>4. Nepotismo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nomeação, designação, contratação ou alocação de familiares para exercício de cargo em comissão, função de confiança ou para a prestação de serviços, nos termos vedados pelo Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010;

<p>4. Nepotismo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 2. Contratação de familiares para prestação de serviços terceirizados, nos termos vedados pelo Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010; 3. Contratação de familiares para vagas de estágio e de atendimento à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos vedados pelo Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010; 4. Realização de troca de favores para nomeações em órgãos distintos (nepotismo cruzado).
<p>5. Pressão interna ou externa ilegal ou antiética para influenciar agente público</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Influência sobre funcionários(as) subordinados(as) para violar sua conduta devida; 2. Ações de retaliação contra possíveis denunciante(s); 3. Abuso, desvio do poder ou vício de competência legal para atender interesse próprio ou de terceiros; 4. Atuação no sentido de obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, por meio de ameaça ou violência, com a intenção de obter vantagem, recompensa ou lucro (extorsão/coação); 5. Priorização de interesses privados no direcionamento de estratégias e de projetos do Ministério; 6. Utilizar de coação para indicar ou impedir a contratação ou demissão de prestador de serviço; 7. Coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político.

<p>6. Utilização de recursos públicos em favor de interesses privados, próprios ou de terceiros.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desvio de função de estagiários(as), de servidores(as), de comissionados(as), de terceirizados(as) e de contratados(as); 2. Cessão de agente público, ou utilização de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato(a), partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o(a) servidor a) ou estiver licenciado(a); 3. Desvio ou uso de bens ou recursos financeiros, logísticos e materiais com finalidade estranha às necessidades do serviço.
<p>7. Outras práticas antiéticas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atendimento descortês, ofensivo ou constrangedor; 2. Descumprimento da jornada de trabalho ou da carga horária, tal como: ausências não autorizadas, realização de horas a menos, cumprimento de horas a mais de trabalho sem prévia combinação com a chefia imediata e execução de atividades alheias ao serviço durante o expediente; 3. Omissão em denunciar ou representar ocorrência de irregularidade; 4. Permitir que perseguições, antipatias, paixões ou interesses pessoais interfiram no trato com público e com outros agentes; 5. Prejudicar deliberadamente a reputação de outros agentes públicos ou de cidadão que dependam da atuação do Ministério; 6. Atuação no sentido de iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos prestados pelo Ministério; 7. Depredação do patrimônio por agente público(a) ou permissão para que ocorra por um(a) agente externo(a); 8. Prática de comércio de compra e venda de bens ou serviços nas dependências do órgão, ainda que fora do horário normal de expediente;

<p>7. Outras práticas antiéticas</p>	<p>9. Ofensa física, em serviço, a agente público ou a particular, salvo em legítima defesa, própria ou de outrem;</p> <p>10. Descumprimento do Código de Ética e de Normas de Conduta às quais o Ministério está sujeito.</p>
<p>8. Prejuízo à transparência</p>	<p>1. Inobservância do direito constitucional de acesso às informações públicas produzidas e/ou mantidas pelo MDA, observadas as hipóteses de restrição de acesso previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;</p> <p>2. Manutenção ineficaz das informações e dados em transparência ativa, por meio do site institucional do MDA;</p> <p>3. Ausência ou morosidade no atendimento aos pedidos de acesso à informação;</p> <p>4. Falta de clareza e do uso da linguagem simples nas respostas às manifestações de ouvidoria e aos pedidos de acesso à informação.</p>
<p>9. Tratamento inadequado dos dados pessoais</p>	<p>1. Acesso, utilização e compartilhamento não autorizados de dados pessoais;</p> <p>2. Suscetibilidade dos sistemas informatizados a acessos externos não autorizados, a vazamento, e a situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda e alteração de dados pessoais.</p>

Guia de Gestão de Riscos

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

www.gov.br/mda

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO E
AGRICULTURA FAMILIAR