



Gestão & Gerenciamento

PROJETOS DE AQUISIÇÃO NA MARINHA DO BRASIL: AVALIAÇÃO E MITIGAÇÃO DE RISCOS SOB A NOVA LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS

*PUBLIC ACQUISITION PROJECTS IN THE BRAZILIAN NAVY: RISK
EVALUATION AND MITIGATION UNDER THE NEW PUBLIC
PROCUREMENT*

Pedro Luiz Teixeira Pinto

Pós-Graduado em Gestão Pública pela UFRJ; Marinha do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, Brasil;

pedroen11@gmail.com

Luiz Eduardo Barbosa Faria

Mestre em Engenharia Naval pela UFRJ; Marinha do Brasil; Rio de Janeiro, RJ, Brasil;

luiz.faria@marinha.mil.br

Resumo

O presente artigo aborda o gerenciamento de riscos em projetos de aquisição pública militar no âmbito da Marinha do Brasil, considerando o novo regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021. O estudo tem por objetivo analisar como os princípios e exigências legais relacionados ao planejamento e à gestão de riscos vêm sendo incorporados aos processos de contratação pública militar, à luz das normas internas e das boas práticas de governança. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como aplicada, de abordagem descritiva e de natureza predominantemente qualitativa, com apoio de dados quantitativos, utilizando análise documental de processos de aquisição realizados entre os anos de 2024 e 2025, levantamento por questionário aplicado a agentes envolvidos nas contratações públicas e revisão bibliográfica e normativa. O artigo examina os riscos associados às etapas de planejamento, licitação e execução contratual, bem como a conformidade das práticas observadas com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e da SGM-102. Ao articular referenciais teóricos, normativos e empíricos, o trabalho busca contribuir para a compreensão do papel do gerenciamento de riscos no aprimoramento da governança das aquisições públicas militares.

Palavras-chaves: Aquisições públicas; Gerenciamento de riscos; Lei nº 14.133/2021; Marinha do Brasil; Governança contratual.

Abstract

This article addresses risk management in public military acquisition projects within the Brazilian Navy, considering the new legal framework established by Law 14.133/2021. The study aims to analyze how legal principles and requirements related to planning and risk management have been incorporated into military public procurement processes, in light of internal regulations and governance best practices. Methodologically, the research is characterized as applied, with a descriptive approach and predominantly qualitative nature, supported by quantitative data. The methodological procedures include documentary analysis of acquisition processes carried out between 2024 and 2025, a survey applied to professionals involved in public procurement activities, and a bibliographic and normative review. The article examines risks associated with the planning, bidding, and contract execution phases, as well as the alignment of observed practices with the provisions of Law 14.133/2021 and the Brazilian Navy's internal regulation SGM-102. By integrating theoretical, normative, and empirical perspectives, the study seeks to contribute to a better understanding of the role of risk management in strengthening governance in military public procurement.

Keyword: Public procurement; Risk management; Law 14.133/2021; Brazilian Navy; Contract governance.

1. Introdução

As aquisições públicas constituem atividade estratégica no âmbito da Administração Pública, sendo essenciais para o atendimento das necessidades institucionais e para a atingir os objetivos organizacionais. No contexto das Forças Armadas, e particularmente da Marinha do Brasil (MB), os projetos de aquisição assumem grande relevância, por estarem diretamente associados à manutenção da capacidade operativa, ao reaparelhamento dos meios navais e ao suporte logístico, educacional e tecnológico da Força.

Embora parte dessas aquisições envolva bens e serviços de elevada especificidade técnica, como sistemas navais e equipamentos especializados, a maior parcela das contratações realizadas pela Marinha refere-se a itens de uso comum e serviços

continuados. Ainda que menos complexos do ponto de vista técnico, tais objetos não estão isentos de riscos capazes de impactar o desempenho administrativo e logístico, especialmente quando associados a deficiências de planejamento, especificação inadequada, estimativas imprecisas ou cronogramas incompatíveis com a realidade da contratação.

Nesse sentido, os projetos de aquisição pública militar estão sujeitos a riscos de natureza técnica, jurídica, administrativa, orçamentária e contratual, cujos efeitos podem se manifestar ao longo de todo o ciclo da contratação. A ocorrência de atrasos processuais, falhas na definição do escopo, fragilidades na fiscalização ou baixa competitividade dos certames evidencia que os riscos não decorrem apenas da natureza do objeto contratado, mas também da forma como o projeto é estruturado desde sua fase inicial.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021[1] trouxe importantes inovações relacionadas ao planejamento, à governança e ao gerenciamento de riscos nas contratações públicas, ao ressaltar instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar, o plano de gerenciamento de riscos e a matriz de alocação de riscos. Todavia, ainda se observa incerteza quanto ao grau de efetividade da incorporação desses dispositivos no âmbito das organizações militares, o que justifica a necessidade de investigação empírica sobre sua aplicação prática.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar os riscos associados aos projetos de aquisição pública militar na MB, avaliando as práticas de gerenciamento adotadas à luz das exigências da Lei nº 14.133/2021[1]. Especificamente, busca-se examinar a aderência institucional aos dispositivos legais relacionados à gestão de riscos, identificando as principais categorias de riscos, e propor recomendações que contribuam para o fortalecimento da governança e do caráter preventivo das contratações.

A relevância do estudo reside na importância estratégica das aquisições públicas para a Força, e na oportunidade de alinhar as práticas institucionais à legislação vigente e às boas práticas de gestão de riscos. O artigo está estruturado em cinco seções, introdução, fundamentação teórica, metodologia, resultados e discussão, e conclusão.

2. Fundamentação Teórica

2.1. Gerenciamento de Riscos em Projetos

O gerenciamento de riscos em projetos pode ser compreendido como um conjunto de práticas sistemáticas destinadas a identificar, analisar e tratar eventos incertos que possam influenciar o alcance dos objetivos do projeto. A 7ª edição do *PMBOK Guide*[2] adota uma abordagem orientada por princípios, na qual o risco é tratado como um domínio de desempenho contínuo, presente ao longo de todo o ciclo de vida do projeto e integrado aos processos de tomada de decisão.

O PMBOK [2] enfatiza que a abordagem deve ser proporcional ao grau de incerteza e à complexidade do projeto, envolvendo práticas como a identificação dos riscos, sua análise qualitativa e/ou quantitativa, o planejamento e a implementação de respostas, bem como o monitoramento contínuo. Nessa perspectiva, conforme a ISO 31000 [3], o gerenciamento de riscos não se restringe a uma fase isolada do projeto, mas deve estar presente de forma contínua ao longo do planejamento, da execução, do monitoramento e do controle,

considerando de maneira integrada os contextos interno e externo que influenciam o desempenho do projeto.

De forma complementar ao PMBOK [2], a norma ISO 31000 [3] define risco como o “efeito da incerteza nos objetivos” e propõe um modelo estruturado baseado em princípios, estrutura e processo, destacando a integração da gestão de riscos à governança organizacional e ao processo decisório. Entre seus princípios fundamentais estão a adaptação ao contexto organizacional, a participação das partes interessadas, a utilização de informações confiáveis e a melhoria contínua. A norma também recomenda o uso de instrumentos formais, como matrizes de probabilidade e impacto, análise de causas e consequências e definição de medidas de mitigação.

Tanto o PMBOK Guide [2] quanto a ISO 31000 [3] ressaltam a necessidade de contextualização da gestão de riscos às características específicas do projeto. Em projetos públicos, especialmente no ambiente militar, aspectos como o risco regulatório, a responsabilização dos agentes públicos e os impactos da ineficiência sobre a continuidade do serviço assumem relevância central. Nesse contexto, o risco deixa de ser uma variável isolada e passa a constituir elemento central do processo decisório, influenciando a escolha de alternativas, a alocação de recursos e o acompanhamento da execução, tendo como objetivos a legalidade, a economicidade e a efetividade das contratações.

2.2. Planejamento, Gestão de Riscos e Particularidades das Aquisições Militares à Luz da Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 instituiu um novo regime jurídico para as licitações e contratos administrativos, ao reforçar o planejamento, a governança e a gestão de riscos como elementos estruturantes da contratação pública [1]. A norma passa a tratar a contratação como um processo integrado, orientado à mitigação de incertezas e à responsabilização proporcional dos agentes envolvidos.

No âmbito do planejamento, o artigo 18 estabelece a obrigatoriedade de instrumentos técnicos prévios, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência, destinados à identificação da necessidade, à avaliação de alternativas e à redução de riscos desde as fases iniciais do processo. O ETP assume papel central ao concentrar a análise de viabilidade e de riscos potenciais do objeto, em consonância com os princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, aplicáveis também às Forças Armadas [1].

A gestão de riscos é incorporada de forma explícita pela nova legislação. O artigo 11 estabelece que as contratações devem ser pautadas pela gestão de riscos e pelo cumprimento de metas de desempenho, alinhando-se assim a referenciais internacionais, como a ISO 31000 [3] e o PMBOK Guide [2]. Ademais, o artigo 22 da Lei nº 14.133/21 [1] introduz a matriz de alocação de riscos, especialmente relevante para contratos de maior complexidade, ao definir a distribuição objetiva de responsabilidades entre a Administração e o contratado.

As contratações da Marinha do Brasil envolvem riscos jurídicos, orçamentários, operacionais, de fornecimento e de reputação, cuja criticidade varia conforme o objeto e o contexto institucional. Tais riscos se manifestam ao longo de todo o ciclo da contratação,

desde o planejamento até a execução contratual, exigindo abordagens integradas e compatíveis com a complexidade das atividades militares [4].

Nesse sentido, o gerenciamento de riscos deve ser compreendido como elemento estruturante dos projetos de aquisição pública militar, articulando áreas técnicas, administrativas e operacionais, com vistas ao fortalecimento da eficiência, da segurança jurídica e da governança das contratações.

3. Metodologia de Pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo aplicado, de natureza qualitativa, com apoio de dados quantitativos, e de abordagem descritiva, tendo por objetivo compreender como os princípios e exigências da Lei nº 14.133/2021 [1], especialmente aqueles relacionados ao planejamento e à gestão de riscos, vêm sendo operacionalizados nos processos de aquisição pública militar no âmbito da Marinha do Brasil. Conforme orienta *Prodanov* [5], a definição do método deve guardar coerência com os objetivos do estudo e com o fenômeno investigado, privilegiando procedimentos que permitam a análise contextualizada da realidade observada.

Quanto aos objetivos da pesquisa, o estudo enquadra-se como descritivo, na medida em que busca identificar, registrar e analisar práticas institucionais, percepções dos agentes envolvidos e padrões recorrentes relacionados à gestão de riscos nas aquisições públicas, sem a pretensão de estabelecer relações causais ou generalizações estatísticas amplas, conforme classificação proposta por Gil [6]. A abordagem descritiva mostra-se adequada para estudos que visam compreender fenômenos organizacionais contemporâneos em seu contexto real.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, adotou-se uma estratégia metodológica combinada, integrando o estudo de caso instrumental com o levantamento de campo (survey). O estudo de caso instrumental permite examinar processos administrativos concretos, favorecendo a compreensão aprofundada de práticas e rotinas institucionais, enquanto o survey possibilita captar percepções e experiências de um conjunto mais amplo de participantes, conforme recomendado por Gil [6] e por *Prodanov* [5].

A coleta de dados foi realizada por meio de quatro frentes complementares:

(i) Análise documental: Foram analisados documentos administrativos relativos a processos de aquisição conduzidos por Organizações Militares da Marinha do Brasil nos anos de 2024 e 2025, incluindo ETP, Termos de Referência (TR), editais, contratos, atas de registro de preços, minutas contratuais e relatórios de fiscalização. A análise documental constitui técnica fundamental em pesquisas de natureza descritiva, pois permite examinar registros formais das práticas institucionais, conforme destaca Gil [6]. Como base normativa interna, foi considerada a SGM-102 (REV.6) [7], que orienta a instrução processual, o planejamento e o controle de riscos nas contratações no âmbito da Marinha do Brasil.

(ii) Levantamento por questionário: Foi realizado levantamento de campo por meio de questionário estruturado, aplicado eletronicamente a militares e servidores civis que atuam nas fases de planejamento, licitação, gestão e fiscalização contratual. O questionário esteve disponível para resposta entre 07 de novembro de 2025 e 10 de dezembro de 2025, tendo sido obtidas 327 respostas válidas. De acordo com Gil [6], o questionário é apropriado para a

coleta padronizada de dados relativos a opiniões, percepções e práticas, permitindo identificar tendências e padrões recorrentes em uma população específica. Os dados coletados foram utilizados como subsídio para a identificação de riscos percebidos, práticas adotadas e dificuldades enfrentadas na implementação da gestão de riscos.

(iii) Levantamento bibliográfico e normativo: A pesquisa foi fundamentada em revisão bibliográfica e normativa, abrangendo a Lei nº 14.133/2021 [1], a Instrução Normativa nº 5/2017 [8], diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU) [9], a norma ISO 31000 [3], o PMBOK Guide [2], bem como artigos científicos, dissertações e publicações técnicas sobre gestão de riscos e contratações públicas. Conforme orienta *Prodanov* [5], o levantamento bibliográfico constitui etapa essencial para o enquadramento teórico do estudo e para a sustentação analítica dos resultados.

(iv) Análise e tratamento de dados: A análise dos dados foi conduzida por meio da triangulação de fontes, buscando convergência entre os achados documentais, os resultados do questionário e o referencial teórico e normativo. Os dados foram organizados em categorias temáticas previamente definidas: (a) riscos identificados nas etapas de planejamento, licitação e execução contratual; (b) grau de aderência às exigências legais e normativas; e (c) práticas recorrentes, boas práticas e oportunidades de aperfeiçoamento. Essa estratégia analítica está alinhada às recomendações metodológicas para pesquisas qualitativas de caráter aplicado, conforme destacam Gil [6] e *Prodanov* [5].

Por fim, os resultados obtidos foram confrontados com os princípios da ISO 31000 [3], os domínios de desempenho do *PMBOK Guide* [2], as diretrizes da SGM-102 (REV.6) [7], os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 [1] e normativos do TCU, como exemplo o Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública [9], e Controladoria Geral da União (CGU), com o objetivo de propor recomendações práticas e contextualizadas para o aprimoramento da gestão de riscos nas aquisições públicas militares da Marinha do Brasil.

4. Resultados e Discussão

4.1. Análise de Riscos nas Etapas de Planejamento, Licitação e Execução Contratual

A análise dos dados coletados por meio do questionário aplicado aos agentes envolvidos em processos licitatórios na Marinha do Brasil, aliada à avaliação documental de processos de aquisição realizados por Organizações Militares (OM) nos anos de 2024 e 2025, evidencia a presença recorrente de riscos ao longo das etapas de planejamento, licitação e execução contratual. Os resultados obtidos nesta pesquisa dialogam diretamente com a literatura especializada e com os normativos vigentes, evidenciando que, apesar da existência de diretrizes legais e infralegais voltadas à mitigação de riscos, sua aplicação prática ainda se mostra restrita no cotidiano das contratações.

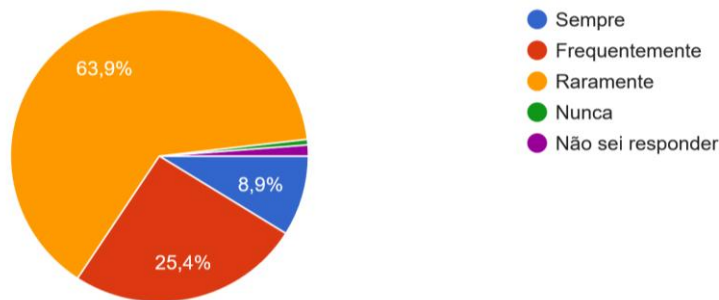
No que se refere à fase de planejamento, os resultados do questionário revelam que a análise de riscos é realizada de maneira incipiente. Constatou-se que 63,9% dos respondentes afirmaram que os riscos raramente são corretamente analisados nessa etapa, o que sugere fragilidade na utilização do planejamento como instrumento preventivo. Tal percepção é corroborada pela análise dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) examinados, nos quais, embora a necessidade da contratação esteja formalmente justificada, observa-se

de maneira genérica a identificação de riscos, bem como de avaliações de probabilidade, impacto e estratégias consistentes de respostas.

Figura 1 – Análise de Riscos nas contratações

4.No planejamento da contratação, você considera que os riscos são devidamente analisados?

327 respostas



Fonte: Pesquisa do Autor

Esse cenário encontra respaldo nas reflexões apresentadas por Monteiro [4], que destaca a importância de se realizar o gerenciamento de riscos ainda na fase de planejamento das licitações e contratos públicos, com o propósito de aumentar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos, reduzir a probabilidade e o impacto dos eventos negativos da contratação e orientar de forma mais consistente a equipe responsável pelo planejamento. Ao enfatizar o papel do gerenciamento de riscos como instrumento de apoio à tomada de decisão, o autor evidencia que sua ausência ou aplicação meramente formal compromete a capacidade do planejamento de antecipar incertezas. A análise dos ETPs das Organizações Militares examinadas indica situação convergente, na medida em que esses documentos, em geral, limitam-se ao atendimento formal das exigências normativas, sem incorporar o gerenciamento de riscos como ferramenta efetiva de mitigação e orientação do processo decisório.

No plano normativo, cabe ressaltar que, mesmo antes da promulgação da Lei nº 14.133/2021[1], a Instrução Normativa nº 5/2017[8] já previa diretrizes relevantes para o adequado planejamento das contratações, enfatizando a definição adequada do objeto, a avaliação das alternativas disponíveis e o acompanhamento sistemático da execução contratual. A norma versa sobre a identificação e o tratamento prévio de incertezas inerentes à contratação, especialmente aquelas relacionadas à execução e à fiscalização. A persistência de fragilidades no planejamento, portanto, sugere dificuldades históricas de internalização dessas diretrizes.

Na fase de licitação, os riscos mais recorrentes identificados dizem respeito à baixa competitividade dos certames, às inabilitações frequentes de licitantes e à ocorrência de impugnações e recursos administrativos. A análise dos editais examinados demonstra que, embora os critérios de habilitação estejam em conformidade com os requisitos legais, não se observa tratamento prévio dos riscos concorrenciais ou estratégias para mitigá-los ainda no planejamento da contratação.

Monteiro [4] evidencia que falhas no levantamento de mercado e na estimativa de preços configuram riscos relevantes no planejamento das contratações públicas, uma vez

que podem resultar tanto no direcionamento da licitação, com aumento do valor contratado, quanto na contratação por valores superiores aos praticados pelo mercado. O autor também aponta que a elaboração de orçamentos estimados abaixo da realidade mercadológica tende a ocasionar o cancelamento do certame e a necessidade de nova licitação, com consequente consumo adicional de tempo e recursos administrativos. Tais situações apresentam convergência com os achados desta pesquisa, especialmente em processos que envolvem objetos especializados ou mercados fornecedores restritos, nos quais a análise de mercado assume papel crítico para a mitigação de riscos concorrenciais e de conformidade.

Na fase de execução contratual, os riscos mais evidentes se relacionam a atrasos na entrega, execução parcial ou fora das especificações, inadimplência de fornecedores e limitações na atuação da fiscalização. A análise dos contratos e das atas de registro de preços evidencia a existência de cláusulas de penalidades e sanções administrativas, as quais, assumem predominantemente um caráter reativo e punitivo, sendo acionadas apenas após a materialização do evento adverso. Observa-se que tais dispositivos não são estruturados com o propósito de mitigar previamente os riscos, tampouco de promover o compartilhamento ou a alocação equilibrada de riscos com os fornecedores, o que limita seu potencial como instrumentos de gestão preventiva ao longo da execução contratual.

Em consonância com essa perspectiva, a Instrução Normativa nº 5/2017 já atribuíu papel central à gestão e à fiscalização contratual como mecanismos de controle e mitigação de riscos, ao estabelecer responsabilidades específicas para gestores e fiscais e ao enfatizar a necessidade de acompanhamento contínuo da execução contratual [8]. Contudo, a análise dos processos examinados nesta pesquisa indica que tais instrumentos, embora normativamente previstos, ainda não são utilizados de forma integrada, permanecendo restritos ao cumprimento formal de atribuições.

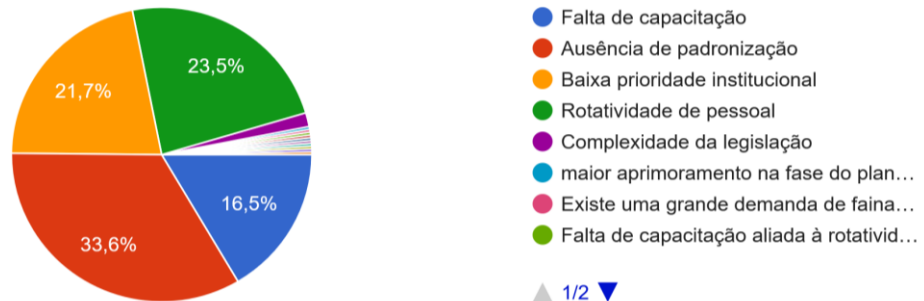
Do ponto de vista conceitual, a norma *ISO 31000* define risco como o “efeito da incerteza nos objetivos” e estabelece que sua gestão deve apoiar a tomada de decisão ao longo de todo o processo organizacional, de modo contínuo e estruturado [3]. De forma convergente, o *PMBOK Guide* enfatiza que o gerenciamento de riscos constitui um domínio de desempenho permanente, influenciado pelo contexto organizacional e integrado às decisões do projeto desde sua concepção até o encerramento [2]. A distância observada entre essas orientações e as práticas identificadas nos processos analisados evidencia uma lacuna relevante entre o referencial teórico e a realidade operacional das aquisições militares.

Essa lacuna também é discutida por Aguiar [10], que ressalta que a fragilidade de estruturas formais de gerenciamento de riscos e de rotinas de monitoramento contínuo tende a limitar a capacidade institucional de aprendizado e de prevenção de falhas, perpetuando modelos de atuação reativa e pouco orientados à criação de valor. Tal constatação reforça os achados desta pesquisa, ao evidenciar que a gestão de riscos, quando não institucionalizada, perde sua função estratégica e passa a ser tratada apenas como requisito formal, em acordo com o apurado.

Figura 2 – Desafios para correta análise de Riscos

10. Em sua opinião, qual o maior desafio para implementar a gestão de riscos de forma efetiva na sua OM?

327 respostas



Fonte: Pesquisa do Autor

Adicionalmente, Flyvbjerg [11] demonstra que projetos públicos tendem a subestimar riscos e impactos negativos quando não utilizam referências históricas e análises estruturadas. Embora o contexto das aquisições militares apresente particularidades próprias, os resultados desta pesquisa sugerem que padrões semelhantes podem ser observados, sobretudo quando a gestão de riscos não é incorporada como prática contínua durante todo o ciclo da contratação.

Em resumo, os resultados indicam que os riscos nas aquisições militares da MB se manifestam de forma consistente nas etapas de planejamento, licitação e execução contratual, sendo tratados, em grande parte, de maneira fragmentada e reativa. A análise dos dados levantados nesta pesquisa, as contribuições de Monteiro, as diretrizes previstas na IN nº 5/2017 e dos referenciais conceituais de gestão de riscos reforça a importância de se incorporar o gerenciamento de riscos como componente fundamental do ciclo da contratação, estando de acordo com a Lei nº 14.133/2021 e com as boas práticas de governança em aquisições públicas [1,4,8].

4.2. Boas práticas e Recorrências nas Aquisições Militares

A análise dos processos de aquisição examinados, referentes a Organizações Militares da Marinha, bem como dos dados obtidos por meio do questionário aplicado aos agentes envolvidos nas diferentes fases do processo licitatório, permitiu a identificação de padrões recorrentes de riscos e boas práticas que se repetem ao longo do ciclo da contratação.

No que se refere ao planejamento da contratação, observa-se como padrão recorrente a fragilidade no levantamento de mercado e na estimativa de preços. Em alguns processos analisados, o Estudo Técnico Preliminar apresenta descrição genérica do mercado fornecedor, sem aprofundamento quanto à capacidade produtiva, à dispersão geográfica dos fornecedores ou às condições de fornecimento. Esse achado converge diretamente com o apresentado por Monteiro [4], que associa o levantamento de mercado deficiente ao risco de direcionamento da licitação, de cancelamento do certame e da necessidade de abertura de nova licitação, acarretando retrabalho administrativo, consumo adicional de recursos, atraso no atendimento da necessidade institucional e aumento do valor contratado. A

ausência de análise do mercado limita a capacidade da Administração de estabelecer parâmetros realistas de custo e de avaliar adequadamente a vantajosidade da contratação.

No âmbito da condução da licitação, um padrão relevante refere-se aos riscos associados à imparcialidade e à governança do processo. Embora não tenham sido identificadas irregularidades formais nos processos analisados, Monteiro [4] alerta que a proximidade inadequada entre servidores do setor de aquisições e empresas do mercado constitui risco relevante, por comprometer a imparcialidade da equipe e favorecer o direcionamento da licitação. A inexistência de mecanismos explícitos de gestão desse risco, como registros formais de interações com o mercado ou segregação reforçada de funções, muitas vezes ocasionada pela rotatividade ou ainda pela falta de pessoal, indica vulnerabilidade institucional, sobretudo em mercados restritos ou altamente especializados.

Na fase de execução contratual, os padrões identificados concentram-se em atrasos na entrega, fornecimento parcial ou em desconformidade com as especificações técnicas, bem como em dificuldades na atuação da fiscalização. Embora os contratos e atas de registro de preços analisados contenham cláusulas de penalidades e sanções administrativas, tais dispositivos assumem um caráter reativo e punitivo, sendo acionados após a ocorrência do evento.

Tabela 1 – Comparativo de riscos comuns aos processos às suas consequências na MB

Categoria do risco	Principal Risco identificado	Recorrências na MB
Planejamento	Levantamento de mercado deficiente	ETPs com descrição genérica do mercado fornecedor, ausência de análise de capacidade produtiva e de alternativas viáveis
Planejamento	Orçamento estimado abaixo do valor de mercado	Processos com revisão de orçamento após fracasso do certame ou baixa competitividade
Governança e integridade	Proximidade inadequada entre servidores da área de aquisição e fornecedores	Ausência de registros formais de interação com o mercado e de mecanismos explícitos de mitigação desse risco
Licitação	Baixa competitividade do certame	Certames com número reduzido de participantes, especialmente em objetos especializados
Licitação	Inabilitações frequentes de licitantes	Exigências técnicas elevadas sem correlação explícita com a necessidade do objeto
Execução contratual	Fiscalização contratual predominantemente reativa	Cláusulas punitivas acionadas apenas após o evento adverso, sem mecanismos preventivos
Execução contratual	Fornecimento parcial ou em desconformidade	Registros de entregas fora do padrão e dificuldades na correção tempestiva em virtude da não existência de um plano de gestão de riscos

Fonte: Dados de pesquisa do Autor

Apesar das impropriedades recorrentes, também foram identificadas boas práticas pontuais, especialmente relacionadas ao detalhamento técnico dos Termos de Referência e à preocupação com a padronização de especificações em objetos de natureza comum. Em alguns processos, esse detalhamento contribuiu para reduzir riscos de ambiguidade e de execução inadequada. Contudo, tais boas práticas não se mostraram suficientes para compensar a ausência de uma abordagem estruturada de gerenciamento de riscos, uma vez que permanecem desconectadas de instrumentos formais de identificação, análise e tratamento de riscos (Evitar, Mitigar, Transferir e Aceitar) ao longo do ciclo da contratação.

De modo geral, os padrões observados indicam que a gestão de riscos nas aquisições militares da Marinha ainda ocorre de forma fragmentada, baseada em experiências individuais e controles reativos, em detrimento de uma lógica preventiva e sistematizada. O alinhamento entre os achados desta pesquisa e os riscos e consequências nas literaturas como Aguiar e Monteiro, reforça a compreensão de que tais achados não são circunstanciais, mas refletem lacunas estruturais no planejamento e na governança das contratações públicas militares [4,10].

Essa constatação fornece base sólida para a análise subsequente à luz da Lei nº 14.133/2021 [1] e das normas internas da Marinha do Brasil, permitindo avaliar em que medida o novo regime jurídico oferece instrumentos adequados para enfrentar os riscos identificados e superar as fragilidades recorrentes evidenciadas nos processos analisados.

4.3. Análise à Luz da Lei nº 14.133/2021

Com base nos riscos identificados nas etapas de planejamento, licitação e execução contratual, procede-se à análise comparativa entre as práticas observadas nos processos de aquisição examinados e os dispositivos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, bem como pelas normas internas da Marinha do Brasil, em especial a SGM-102 (REV.6) [1,7]. Essa abordagem permite avaliar o grau de aderência do modelo atualmente praticado ao novo regime jurídico das contratações públicas, sobretudo no que se refere à institucionalização da gestão de riscos como elemento estruturante do processo decisório.

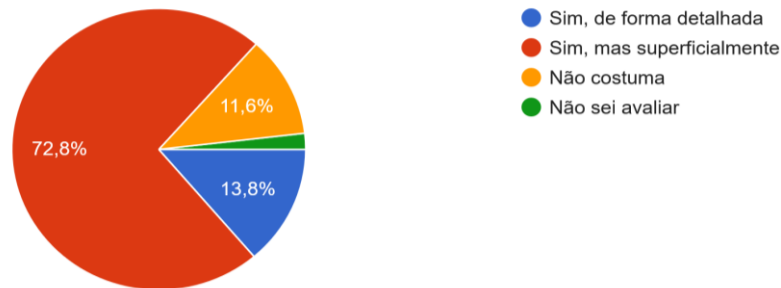
A Lei nº 14.133/2021 promove uma mudança ao incorporar expressamente a gestão de riscos como princípio orientador das contratações públicas. O artigo 11, em seu parágrafo único, estabelece que a contratação deve ser precedida de planejamento e pautada, entre outros aspectos, pela gestão de riscos e pelo controle de resultados [1]. No entanto, a análise dos documentos coletados, especialmente Estudos Técnicos Preliminares (ETP), Termos de Referência (TR) e minutas contratuais, evidencia que, embora o planejamento formal esteja presente, a gestão de riscos nem sempre se materializa por meio de instrumentos específicos, como Planos de Gerenciamento de Riscos ou matrizes de riscos formalmente documentadas. Na maioria dos processos analisados, os riscos são tratados de forma implícita, diluídos em exigências técnicas ou cláusulas de sanções, o que indica aderência apenas formal ao comando legal.

No que se refere ao artigo 18, que trata do Estudo Técnico Preliminar como instrumento fundamental do planejamento da contratação, observa-se que os ETP analisados atendem, aos requisitos formais previstos na lei, com a caracterização da necessidade, a definição do objeto e a justificativa da solução adotada. Entretanto, a avaliação de riscos associados às alternativas consideradas e aos impactos da não contratação se apresenta, de modo geral, superficial e pouco aprofundada. Tal prática limita o potencial do ETP como ferramenta efetiva de apoio à tomada de decisão baseada em riscos.

Figura 3 – Análise dos ETP

5. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) da sua OM costuma apresentar elementos sobre riscos da contratação?

327 respostas



Fonte: Pesquisa do Autor

No tocante aos elementos mínimos do Termo de Referência, verifica-se que os TR analisados apresentam elevado nível de detalhamento técnico, o que contribui para mitigar riscos de ambiguidade na execução contratual. Contudo, esse detalhamento não se traduz, necessariamente, em uma abordagem estruturada de gestão de riscos. Não foram identificadas, seções específicas destinadas à identificação dos principais riscos do objeto, às estratégias de mitigação ou ao compartilhamento de riscos com os fornecedores, o que evidencia uma utilização predominantemente descritiva, e não gerencial, desse instrumento.

No âmbito interno da Marinha do Brasil, a SGM-102 (REV.6) [7] estabelece diretrizes voltadas à adequada instrução processual, ao fortalecimento dos controles internos e à mitigação de riscos nas contratações. A análise dos processos indica que as exigências formais da norma são, observadas, especialmente no que se refere à organização dos autos, à segregação de funções e à rastreabilidade das decisões. Contudo, assim como verificado em relação à Lei nº 14.133/2021 [1], a gestão de riscos não se apresenta como elemento central e explícito do processo, permanecendo incorporada de forma indireta aos mecanismos tradicionais de controle e fiscalização.

Os resultados da pesquisa apontam que, embora tenham sido observados avanços no planejamento e na formalização dos processos de contratação na Marinha, as práticas institucionais ainda se orientam, pelo atendimento formal aos requisitos documentais, com limitada adoção de medidas preventivas de gestão de riscos. A análise à luz da Lei nº 14.133/2021 [1] e da SGM-102 (REV.6) [7] evidencia que a gestão de riscos não se encontra plenamente integrada ao ciclo da aquisição, o que limita sua efetividade como instrumento de apoio à tomada de decisão e à mitigação das incertezas identificadas nas etapas de planejamento, licitação e execução contratual.

4.4. Propostas de Mitigação e Aperfeiçoamento

A partir dos riscos identificados nas etapas de planejamento, licitação e execução contratual, bem como das lacunas observadas na aderência às disposições da Lei nº 14.133/2021 [1] e da SGM-102 (REV.6) [7], apresentam-se, a seguir, propostas de mitigação e aperfeiçoamento voltadas ao fortalecimento da governança das aquisições militares. As recomendações formuladas buscam promover a transição de um modelo

predominantemente formalista e reativo para uma abordagem preventiva, integrada e orientada à gestão de riscos ao longo de todo o ciclo da contratação.

Uma primeira proposta consiste na padronização e institucionalização do Plano de Gerenciamento de Riscos como documento integrante da fase de planejamento das contratações, especialmente para aquisições de maior complexidade, relevância operacional ou impacto orçamentário. Esse instrumento deve contemplar a identificação, a análise e o tratamento dos riscos técnicos, logísticos, orçamentários, legais e operacionais, bem como a definição clara de responsáveis pelo monitoramento. Tal medida contribui para atender as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 [1], além de conferir maior efetividade ao Estudo Técnico Preliminar como ferramenta de apoio à decisão.

Complementarmente, recomenda-se a adoção sistemática de matrizes de riscos, vinculadas ao ETP e ao TR, com critérios mínimos de probabilidade e impacto, devidamente justificados. A utilização desse instrumento favorece a transparência do processo decisório, reduz a subjetividade na definição do objeto e permite o registro formal do raciocínio de risco que fundamenta as escolhas da Administração. Além disso, a matriz de riscos pode servir como base para o adequado compartilhamento de riscos com os fornecedores, conforme previsto no novo regime jurídico, superando a lógica exclusivamente sancionatória atualmente observada.

No âmbito da instrução processual, propõe-se o fortalecimento da integração entre os documentos do planejamento (ETP, TR, plano de riscos e minuta contratual) de modo a assegurar coerência entre a necessidade identificada, os riscos mapeados e as cláusulas contratuais estabelecidas. Essa integração contribuirá para a redução de impropriedades recorrentes, como estimativas de preços inadequadas e exigências técnicas desproporcionais.

No que se refere à fase de execução contratual, recomenda-se o aprimoramento das práticas de fiscalização por meio da vinculação explícita das atividades do gestor e do fiscal do contrato aos riscos previamente identificados. A definição de rotinas de acompanhamento baseadas em riscos, com indicadores de desempenho e pontos de controle previamente estabelecidos, pode reduzir a dependência de mecanismos reativos e punitivos, promovendo uma atuação mais preventiva e tempestiva. Essa medida fortalece o papel da fiscalização como instrumento de mitigação de riscos e não apenas de aplicação de sanções.

Outra proposta relevante diz respeito à capacitação contínua dos agentes envolvidos nas aquisições, com foco específico em gestão de riscos aplicada às contratações públicas. A capacitação deve abranger não apenas os aspectos normativos da Lei nº 14.133/2021, mas também metodologias práticas de identificação, análise e tratamento de riscos, alinhadas a referenciais como a ISO 31000 e o PMBOK Guide [1,2,3]. Tal iniciativa contribui para reduzir lacunas interpretativas e para uniformizar a compreensão do novo paradigma de governança das contratações no âmbito da Marinha do Brasil.

Por fim, recomenda-se o fortalecimento do aprendizado organizacional, por meio do registro e da análise sistemática de eventos de risco ocorridos ao longo da execução contratual, como atrasos, falhas de fornecimento e rescisões. A consolidação dessas informações em bases de conhecimento institucionais pode subsidiar futuras contratações,

reduzindo a reincidência de impropriedades e promovendo a melhoria contínua dos processos de aquisição.

Em síntese, as propostas apresentadas buscam alinhar a prática das aquisições militares aos princípios e dispositivos da Lei nº 14.133/2021[1] e às diretrizes internas da MB, contribuindo para a consolidação de um modelo de contratação mais preventivo, transparente e orientado à gestão de riscos. A implementação dessas medidas representa passo fundamental para o fortalecimento da governança, da eficiência e da segurança jurídica nas aquisições públicas militares.

5. Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo analisar a aplicação do gerenciamento de riscos em projetos de aquisição pública militar, à luz da Lei nº 14.133/2021 [1], considerando a realidade operacional da Marinha. Para tanto, buscou-se visualizar os principais riscos recorrentes nas etapas de planejamento, licitação e execução contratual, avaliar a aderência das práticas observadas aos dispositivos legais e normativos vigentes, bem como propor medidas de mitigação e aperfeiçoamento capazes de fortalecer a governança das contratações públicas militares.

Os resultados obtidos, a partir da análise documental de processos de aquisição realizados entre os anos de 2024 e 2025, da aplicação de questionário a agentes envolvidos nas contratações e do diálogo com a literatura especializada, evidenciam que a gestão de riscos ainda não se encontra plenamente institucionalizada no âmbito das aquisições militares. Embora tenham sido identificados avanços relevantes na formalização dos procedimentos e no atendimento aos requisitos documentais previstos na Lei nº 14.133/2021 [1] e na SGM-102 (REV.6) [7], as práticas adotadas permanecem predominantemente orientadas ao cumprimento formal das exigências normativas, em detrimento de uma abordagem preventiva, sistemática e integrada de gerenciamento de riscos.

No que se refere ao planejamento das contratações, observou-se que instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência vêm sendo utilizados de forma consistente, embora ainda haja espaço para o fortalecimento do emprego de análises de riscos como subsídio à tomada de decisão. Na fase de licitação, foram identificados riscos associados à competitividade dos certames e à análise do mercado fornecedor, enquanto, na execução contratual, os mecanismos de controle se mostraram majoritariamente orientados à correção de desvios, com potencial de aprimoramento da atuação preventiva da fiscalização.

A análise à luz da Lei nº 14.133/2021 [1] indica que os dispositivos relacionados ao planejamento, à gestão de riscos e à governança das contratações vêm sendo gradualmente incorporados às rotinas administrativas, refletindo um processo de transição que envolve ajustes interpretativos, organizacionais e institucionais.

Como contribuição prática, o trabalho propôs um conjunto de medidas de mitigação e aperfeiçoamento voltadas à realidade da Marinha do Brasil, destacando-se a institucionalização do Plano de Gerenciamento de Riscos, a adoção sistemática de matrizes de riscos, a integração dos instrumentos de planejamento, o fortalecimento da fiscalização

orientada a riscos, a capacitação continuada dos agentes envolvidos e o estímulo ao aprendizado organizacional. Essas propostas visam alinhar a prática administrativa às diretrizes legais e às boas práticas de governança, promovendo maior eficiência, transparência e segurança jurídica nas aquisições públicas militares.

Do ponto de vista acadêmico, o estudo contribui para o debate sobre a gestão de riscos em contratações públicas ao articular evidências empíricas recentes com o arcabouço normativo e conceitual aplicável ao setor de defesa, área ainda pouco explorada na literatura nacional. Ao integrar teoria, legislação e prática administrativa, o trabalho amplia a compreensão sobre os desafios e as possibilidades de implementação efetiva da gestão de riscos no contexto das aquisições militares.

Por fim, reconhece-se como limitação do estudo o recorte temporal e o universo analisado, restritos a processos de determinadas Organizações Militares, em sua maioria de materiais e serviços comuns e a um período específico. Nesse sentido, sugere-se que pesquisas futuras ampliem a amostra, explorem análises comparativas entre diferentes Forças Armadas ou aprofundem a avaliação do impacto da gestão de riscos sobre os resultados das contratações públicas, contribuindo para o contínuo aprimoramento da governança no setor público brasileiro.

6. Referências Bibliográficas

- [1] BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- [2] PMI. Project Management Institute. **A guide to the project management body of knowledge (PMBOK Guide)**. 7th ed. Newtown Square, PA: PMI, 2021.
- [3] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 31000:2018 – Risk management: guidelines**. Geneva: ISO, 2018.
- [4] MONTEIRO, M. A. S. Gerenciamento de riscos no planejamento das licitações e contratos públicos. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 12, n. 249, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.35265/2236-6717-249-13037>. Acesso em: 22 dez. 2025.
- [5] PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. E-book. Disponível em: <www.feevale.br/editora>. Acesso em: 10 jan. 2026.
- [6] GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- [7] MARINHA DO BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-102 – Normas para licitações e contratos administrativos no âmbito da Marinha do Brasil**. Revisão 6. Brasília: Marinha do Brasil, 2023.

-
- [8] BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 maio 2017.
 - [9] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2020.
 - [10] AGUIAR, Denise Silva. **Gestão de riscos nas contratações públicas**. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2024.
 - [11] FLYVBJERG, Bent. **How big things get done: the surprising factors behind every successful project**. New York: Crown Business, 2023.
 - [12] ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 6023:2018 – Informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.