



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

PARECER TÉCNICO Nº 51/2025 – SECONT
ANÁLISE DE RISCOS – LEI 14.133/21

PREZADOS SECRETÁRIOS E EQUIPES DE PLANEJAMENTO,

**1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA ANÁLISE DE RISCOS
NO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 foi incluir o planejamento como princípio da licitação (artigo 5º).

Sobre esse aspecto, leciona Ronny Charles¹ que

“A inclusão do legislador do Planejamento como princípio, provavelmente, derivou da intenção de reforçar a ênfase que o diploma busca dar a essa fase, anterior ao procedimento da disputa.

[...]

É cediço que o bom planejamento (estratégico, tático ou operacional) pode evitar desperdícios e configurações equivocadas do objeto da licitação.

O grande desafio da prática administrativa é fomentar a evolução de um planejamento funcional e eficiente. Não se deve prestigiar um planejamento meramente formal, que amplia custos transacionais, sem produzir resultados significativos na evolução da organização administrativa ou mesmo no aperfeiçoamento da pretensão contratual ou definição do objeto da licitação.

Ainda, o *caput* artigo 18, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória da licitação caracteriza-se pelo planejamento e, a seguir, estabelece os requisitos indispensáveis que devem integrar esse planejamento, dentre os quais inclui a análise de riscos. Vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas – 15ª Ed. 2024.
secont@viana.es.gov.br
Av. Florentino Ávidos, nº. 1, Viana Sede, Viana/ES
CEP 29.130-915



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Tal exigência visa identificar, avaliar e tratar eventuais riscos que possam comprometer a eficiência, a economicidade e a integridade do processo licitatório e da futura execução contratual.

Com efeito, ao antecipar possíveis contingências, como falhas técnicas, inexecuções contratuais, atrasos, variações de custos ou riscos jurídicos, a Administração Pública fortalece o planejamento, promove maior segurança jurídica e assegura a obtenção de resultados mais efetivos e sustentáveis.

Assim, a análise de riscos contribui para a racionalização do gasto público, a transparência nas decisões administrativas e o aprimoramento da governança nas contratações públicas.

No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas/ES vem promovendo fiscalizações de processos licitatórios e identificando a ausência do cumprimento dessa importante etapa dos procedimentos de licitações.

Como exemplo, cita-se o **processo 03595/2024-9**², cujo julgamento gerou o seguinte enunciado:

1. A análise de riscos prevista no art. 18, inciso X, da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) é etapa obrigatória, autônoma e indispensável do planejamento da licitação, situando-se entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico, sendo vedada a dispensa fora das hipóteses de contratação direta, nos termos do art. 72, inciso I, da mesma norma.

² Acórdão 00378/2025-7, disponível em <https://www.tcees.tc.br/jurisprudencia/secont@viana.es.gov.br>
Av. Florentino Ávidos, nº. 1, Viana Sede, Viana/ES
CEP 29.130-915



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

2. A aplicação de sanção no agente público responsável pela irregularidade exige a demonstração de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, devendo ser consideradas a boa-fé do agente, a plausibilidade da interpretação adotada, as dificuldades operacionais decorrentes de mudanças na legislação e a ausência de dano relevante à Administração Pública.

Concluindo essa breve explanação sobre a análise de riscos, cabe mencionar as lições do TCU³ sobre o tema, especialmente no que diz respeito a diferenciar a análise de riscos da matriz de riscos:

Cabe esclarecer que a matriz de riscos não se confunde com a análise de riscos exigida no art. 18, inciso X, da Lei 14.133/2021. A análise de riscos é obrigatória e tem como objetivo identificar e tratar os riscos da licitação e da contratação, iniciando-se no planejamento da contratação, podendo levantar riscos relativos a ações anteriores à contratação, como, por exemplo, a necessidade de alocação de espaço físico ou infraestrutura de ar-condicionado ou elétrica para atender às necessidades prévias do objeto. Já a matriz de riscos é uma cláusula contratual elaborada quando for necessária a formalização da divisão dos riscos contratuais entre contratante e contratado. *(grifo nosso)*

Portanto, é fundamental distinguir a **Análise de Riscos** (ou Mapa de Riscos), que é um documento interno da fase de planejamento, da **Matriz de Riscos**, que é uma cláusula do contrato que aloca responsabilidades por eventos futuros entre a Administração e o contratado. A Análise de Riscos é o estudo que pode, eventualmente, dar origem à Matriz de Riscos, especialmente em contratos de grande vulto ou de alta complexidade.

O objetivo não é criar burocracia, mas sim antecipar problemas. Ao invés de apenas reagir a crises (como um atraso na entrega, um serviço mal executado ou um preço inadequado), a Administração passa a agir de forma proativa, planejando como evitar que esses problemas ocorram e o que fazer se, mesmo assim, eles se concretizarem.

2. ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE UM MAPA DE RISCOS

³ Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023
secont@viana.es.gov.br
Av. Florentino Ávidos, nº. 1, Viana Sede, Viana/ES
CEP 29.130-915



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

A seguir, apresentamos orientações para preenchimento do mapa de riscos, adiantando que o tema será esgotado por meio de instrução normativa que será publicada em parceria com a Secretaria Municipal de Administração e Tecnologia.

Antes de finalizar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), a equipe de planejamento deve se reunir para realizar este exercício. A análise deve ser um documento formal, anexado ao processo.

Vamos detalhar cada etapa do preenchimento:

a) Descrever o Risco:

A primeira etapa é um *brainstorming*. Pensem em tudo que pode dar errado. A descrição deve ser clara e objetiva. Evite termos vagos como "problemas na entrega". Seja específico.

- **Exemplo ruim:** Problemas na entrega.
- **Exemplo bom:** "Atraso na entrega dos equipamentos de informática, impactando o início das aulas no laboratório."
- **Exemplo bom:** "Recebimento de materiais de limpeza com qualidade inferior à especificada no Termo de Referência".
- **Exemplo bom:** "Impugnação do edital por exigências de habilitação consideradas restritivas."

b) Estimar a Probabilidade de Ocorrência (Alta, Média, Baixa):

Com base na experiência da equipe, em contratações anteriores e na complexidade do objeto, qual a chance de esse risco acontecer?

- **Alta:** É muito provável que ocorra. Já aconteceu diversas vezes no passado ou as condições atuais favorecem sua ocorrência.
- **Média:** É possível que ocorra, mas não é uma certeza.
- **Baixa:** É improvável que ocorra. Seria um evento raro.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

c) Estimar o Impacto (Alto, Médio, Baixo):

Se o risco se materializar, qual será o "estrageiro"? O impacto pode ser financeiro (prejuízo), operacional (paralisação de um serviço), legal (processos judiciais) ou de imagem (desgaste perante a população).

- **Alto:** Causa prejuízos financeiros significativos, paralisa um serviço público essencial ou gera grande repercussão negativa.
- **Médio:** Causa transtornos operacionais, prejuízos moderados ou demanda um esforço considerável para ser corrigido.
- **Baixo:** Causa pequenos transtornos, facilmente contornáveis e com baixo ou nenhum prejuízo financeiro.

d) Estimar o Nível do Risco (Resultado da Probabilidade vs. Impacto):

Este é o momento de cruzar as informações. Uma matriz simples ajuda a visualizar o nível de criticidade de cada risco, direcionando a atenção para o que é mais importante.

Probabilidade / Impacto	Baixo	Médio	Alto
Alta	Médio	Alto	Crítico
Média	Baixo	Médio	Alto
Baixa	Mínimo	Baixo	Médio

Riscos classificados como **Altos** ou **Críticos** exigem tratamento obrigatório e imediato.

e) Definir o Tratamento do Risco:

Para cada risco considerado relevante (especialmente os de nível médio, alto e crítico), a equipe deve planejar as respostas.

- **Ações de Mitigação (Preventivas):** O que faremos agora, na fase de planejamento, para diminuir a chance de o risco acontecer?



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Exemplo (para o risco de "descrição inadequada do objeto"): "Ação: Submeter o Termo de Referência à revisão de um segundo servidor técnico da área. Responsável: Chefe do Setor Demandante. Prazo: Antes do envio do TR para a Controladoria."

- **Ações de Contingência (Corretivas):** O que faremos se, mesmo com a prevenção, o risco ocorrer?

Exemplo (para o risco de "atraso na entrega"): "Ação: Notificar imediatamente a empresa, aplicando multa prevista na cláusula X do contrato. Responsável: Fiscal do Contrato. Prazo: Em até 48 horas após o vencimento do prazo de entrega."

- **Responsáveis e prazos:** Toda ação deve ter um "dono" e um prazo. Atribuir um responsável claro (por cargo, não por nome) e um período para a execução da ação garante que o planejamento saia do papel.

3. EXCEÇÃO À REGRA: QUANDO A ANÁLISE DE RISCOS PODE SER DISPENSADA?

A própria legislação prevê bom senso. A dispensa não é a regra e deve ser muito bem justificada no processo.

- **Contratação de solução extremamente simples:** Ex: Compra de café ou materiais de escritório de baixo valor, por dispensa de licitação. O risco envolvido é mínimo e o processo, por si só, já o mitiga.
- **Elevado nível de conhecimento acumulado:** Ex: Contratação recorrente do mesmo serviço (como limpeza predial), onde a Administração já possui estudos de risco de processos anteriores que permanecem válidos. Neste caso, deve-se anexar o estudo anterior e justificar formalmente por que ele ainda se aplica integralmente à nova contratação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Atenção: A justificativa para a dispensa deve ser robusta, pois o órgão de controle (seja a Controladoria Interna ou o Tribunal de Contas) poderá questioná-la. Na dúvida, é sempre mais seguro elaborar a análise, ainda que de forma simplificada.

Esperamos que esta explanação detalhada auxilie todas as secretarias a incorporar a Análise de Riscos em sua rotina de planejamento, fortalecendo a segurança jurídica e a eficiência de nossas contratações.

Viana/ES, 14 de outubro de 2025.

MARIANA CANCEGLIERI NOVAES

Subsecretária de Controle e
Transparência
Matrícula nº 032945-04

PRISCILLA COUTO

Secretária de Controle e Transparência
Matrícula: 030056-06