



Número 506

Sessões: 20, 21, 27 e 28 de maio de 2025

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. É recomendável que órgãos e entidades da Administração Pública, ao elaborarem matrizes de riscos em suas contratações de obras públicas, observem as seguintes diretrizes: i) detalhamento claro, exaustivo e objetivo dos eventos supervenientes considerados como riscos, discriminando aqueles atribuídos à Administração, à contratada ou partilhados entre as partes, com base em critérios técnicos e jurídicos coerentes com o regime de execução adotado; ii) compatibilização da matriz de riscos com o tipo de regime contratual, especialmente no caso de empreitada por preço unitário, observando que esse regime transfere à Administração alguns riscos, como os de variação nos quantitativos de serviços contratados, não sendo adequada a simples transposição de modelos utilizados em contratações integradas ou por preço global; iii) indicação expressa das premissas utilizadas para alocação de cada risco, inclusive quanto à natureza do risco (exógeno ou endógeno), probabilidade de ocorrência, impacto financeiro estimado e mecanismos de mitigação; iv) compatibilização da matriz de riscos com os demais elementos contratuais e com o projeto executivo vinculante, conforme disposto no art. 92, inciso II, da Lei 14.133/2021, de modo a garantir coerência entre planejamento, orçamento e obrigações contratuais; v) institucionalização de modelos-padrão de matriz de riscos para os diferentes regimes de execução contratual, com possibilidade de ajustes conforme as peculiaridades de cada obra, e com base em boas práticas nacionais e internacionais já consolidadas; vi) submissão prévia da matriz de riscos à análise jurídica e técnica, antes da publicação do edital, com especial atenção à verificação de sua aplicabilidade concreta e adequação à realidade do empreendimento.

PLENÁRIO

1. É recomendável que órgãos e entidades da Administração Pública, ao elaborarem matrizes de riscos em suas contratações de obras públicas, observem as seguintes diretrizes: i) detalhamento claro, exaustivo e objetivo dos eventos supervenientes considerados como riscos, discriminando aqueles atribuídos à Administração, à contratada ou partilhados entre as partes, com base em critérios técnicos e jurídicos coerentes com o regime de execução adotado; ii) compatibilização da matriz de riscos com o tipo de regime contratual, especialmente no caso de empreitada por preço unitário, observando que esse regime transfere à Administração alguns riscos, como os de variação nos quantitativos de serviços contratados, não sendo adequada a simples transposição de modelos utilizados em contratações integradas ou por preço global; iii) indicação expressa das premissas utilizadas para alocação de cada risco, inclusive quanto à natureza do risco (exógeno ou endógeno), probabilidade de ocorrência, impacto financeiro estimado e mecanismos de mitigação; iv) compatibilização da matriz de riscos com os demais elementos contratuais e com o projeto executivo vinculante, conforme disposto no art. 92, inciso II, da Lei 14.133/2021, de modo a garantir coerência entre planejamento, orçamento e obrigações contratuais; v) institucionalização de modelos-padrão de matriz de riscos para os diferentes regimes de execução contratual, com possibilidade de ajustes conforme as peculiaridades de cada obra, e com base em boas práticas nacionais e internacionais já consolidadas; vi) submissão prévia da matriz de riscos à análise jurídica e técnica, antes da publicação do



edital, com especial atenção à verificação de sua aplicabilidade concreta e adequação à realidade do empreendimento.

Auditoria realizada pelo TCU teve por objetivo fiscalizar a execução das “*obras de implantação, duplicação, pavimentação, adequação de capacidade, melhoria da segurança e eliminação de segmentos críticos da rodovia BR 424/AL, parte do Arco Metropolitano de Maceió*”, objeto do Contrato TT676/2024, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o consórcio vencedor da Concorrência Eletrônica 216/2024, regida pela Lei 14.133/2021. O instrumento contratual fora assinado no valor de R\$ 252.788.540,45 (referenciado em janeiro/2024), o que representara desconto de apenas 0,39% em relação ao valor estimado da contratação (R\$ 253.778.275,73). Entre os achados da auditoria, mereceu destaque a “*deficiência no detalhamento da matriz de riscos*”. Instado a se manifestar pela equipe de auditoria, o Dnit admitiu a inadequação da matriz utilizada, alegando que, por se tratar do primeiro contrato de grande vulto celebrado sob a égide da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, adotara modelo baseado em normativos antigos voltados a contratações integradas. Afirmou ainda que, após constatar a possibilidade de melhoria na referida matriz de riscos, encaminhara consulta à Procuradoria Federal Especializada (PFE/Dnit), que, inicialmente se manifestara favorável à revisão da matriz, solicitando posteriormente informações adicionais que embasassem tal alteração. A autarquia também informou sobre a tramitação interna de minuta de matriz específica para obras de grande vulto, considerada mais adequada. Apesar das iniciativas apresentadas, a equipe de auditoria propôs a realização de oitiva, pois o Dnit não teria fornecido “*elementos concretos que demonstrassem como o problema será corrigido no contrato em análise*”. Em seu voto, o relator destacou que, de fato, a matriz apresentada carecia de detalhamento suficiente para delimitar claramente as responsabilidades das partes frente a eventos supervenientes à contratação, o que poderia ocasionar litígios e comprometer a execução contratual. Essa fragilidade, segundo ele, “*contraria o inciso XXVII do art. 6º da Lei 14.133/2021*”, o qual exige que a matriz de riscos seja uma cláusula contratual capaz de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Conforme o relator, embora o regime de empreitada por preço unitário, adotado na aludida contratação, por definição, distribua os riscos de forma diferente em comparação ao regime de preço global, a matriz de riscos utilizada “*transferiu a maior parte dos riscos à contratada, sem apresentar critérios técnicos e objetivos para isso*”. Tal abordagem, acrescentou ele, tornaria a matriz inaplicável ao caso concreto e deixaria margem para disputas. Ao invocar a jurisprudência do TCU sobre a matéria, reputou como “*fundamental que a matriz de riscos seja compatível com o tipo de contratação e projeto adotados, especialmente quando há projeto executivo vinculante, como é o caso*”. Para ilustrar de maneira concreta as possíveis consequências decorrentes do achado de auditoria em exame, chamou a atenção para episódio já verificado naquelas obras, relacionado à execução dos serviços de terraplenagem. Conforme previsto no projeto executivo elaborado pelo Dnit, seria utilizada jazida situada próxima ao início do estaqueamento da obra como fonte de solo para a construção dos aterros. Acontece que, ao receber a ordem de serviço, a empresa contratada procurara o proprietário da jazida e fora informada de que o material disponível no local já estava comprometido para outro empreendimento, inviabilizando sua utilização naquela obra. Ressaltou, ainda, que a empresa responsável pela elaboração do projeto “*não realizou contato prévio com o proprietário da jazida durante os estudos e levantamentos, conforme apontado no Ofício 240.922/2024/SCT-AL*”. Assim sendo, diante da indisponibilidade da jazida originalmente indicada, “*poderá ser necessário recorrer a outra fonte de material, possivelmente localizada em distância superior à inicialmente considerada*” e, ainda assim, a contratada “*não poderá pleitear qualquer alteração contratual ou reequilíbrio econômico-financeiro com base no aumento das distâncias médias de transporte (DMT), uma vez que, segundo estabelece a matriz de riscos constante do edital da licitação, quaisquer mudanças na origem do material de jazida – independentemente do motivo – são de responsabilidade da contratada e/ou de sua seguradora*”. Esse cenário, de acordo com o relator, estaria a evidenciar como a ausência de diligência prévia adequada pode transferir encargos financeiros significativos à contratada, ao mesmo tempo em que compromete o andamento regular da obra. E a necessidade de buscar e viabilizar nova fonte de material, além de aumentar os custos operacionais, “*pode acarretar atrasos relevantes no cronograma de execução*”, afetando diretamente a entrega dos serviços e o usufruto tempestivo dos benefícios à população usuária da rodovia. Ponderou, no entanto, a desnecessidade da realização da oitiva alvitada pela equipe de auditoria, haja vista que a superveniente modificação da matriz de riscos, após a assinatura do contrato, seria medida contrária ao princípio da isonomia, além de “*onerar os cofres públicos excluindo ou reduzindo significativamente as responsabilidades do contratado*”. Embora concordasse que, em observância ao princípio de que o risco deve ser alocado a quem tem melhores condições de gerenciá-lo, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei



14.133/2021, a alocação inapropriada de riscos “*não pode ser fundamento autônomo para ensejar eventual mudança da matriz de riscos*”. Ademais, sendo a matriz de riscos um anexo ao edital de licitação, “*é razoável prever*” que os riscos foram devidamente considerados e precificados pelos licitantes quando da formulação de suas propostas. Talvez, por isso, concluiu ele, o desconto observado no certame tenha sido reduzido. Em acréscimo às suas considerações, enfatizou que, em matéria de alocação de riscos, “*nem sempre existe o certo e o errado, mas sim uma decisão discricionária do gestor*”. Como exemplo, citou o risco de variação cambial: “*Em um juízo preliminar da questão, parece-me adequada a sua alocação ao particular, pois os riscos devem ser suportados pela parte que tem as melhores condições para avaliar, controlar e gerenciar ou a parte com melhor acesso a instrumentos de cobertura, a maior capacidade para diversificar, ou o menor custo para suportá-los. Todavia, apenas o futuro dirá se a alocação do risco cambial ao particular foi realmente medida acertada, pois não se pode previamente prever como será o comportamento da taxa de câmbio. Assim, em um cenário no qual se acredita em uma apreciação cambial, talvez o melhor seja alocar o risco correspondente para a administração pública, e não ao particular*”. Dessa forma, em alinhamento com o relatório de auditoria, reconheceu que a matriz de riscos utilizada na Concorrência Eletrônica 216/2024 fora baseada em modelo adotado no regime de contratação integrada, e que tal modelo, a seu ver, mereceria algumas adaptações para uso em outros regimes de execução contratual, precipuamente no regime de empreitada por preço unitário, bem como “*um necessário detalhamento*”. Acrescentou que a referida matriz previra apenas nove riscos, deixando de considerar uma grande diversidade de eventos possíveis de causarem impacto no empreendimento, mencionando, como exemplo, “*ausências de riscos relacionados a chuvas e outros eventos climáticos*”, que costumam ser fontes de litígio entre as partes durante a execução de obras rodoviárias. Da igual forma, não vislumbrou adequado o tratamento de riscos relacionados com desapropriações, execuções de programas ambientais, greves, roubos e furtos de materiais/equipamentos, acidentes de trabalho, vícios construtivos, greves e outras manifestações, bem assim “*outras diversas ocorrências que podem impactar o custo e o cronograma da obra*”. Mesmo os riscos elencados na matriz de riscos não estariam, para ele, satisfatoriamente detalhados. A título exemplificativo, reportou-se ao próprio risco cambial, que fora alocado da seguinte forma: “*a flutuação do câmbio, no caso de insumos, aumento do preço desarrazoado do insumo podem gerar reequilíbrio, desde que atestado por meio de notas fiscais, análise esta que englobará o contrato como um todo. Contratante*”. Tal disposição, sob sua ótica, teria pouca efetividade em evitar litígios entre as partes no caso de variação cambial, por não definir qual nível de variação seria significativo a ponto de ensejar o reequilíbrio contratual, nem como seria o cálculo do suposto reequilíbrio, “*tema que guarda várias complexidades como ficou demonstrado no âmbito do Acórdão 2.135/2023-Plenário*”, oportunidade em que o TCU examinara diversos atos normativos editados para disciplinar metodologias de cálculo de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos em virtude da pandemia do covid-19. Dito de outra forma, “*não basta que a matriz de risco alocue o risco a uma das partes (contratado ou contratante) ou, ainda, que compartilhe o encargo decorrente entre ambos. É necessário que traga balizas objetivas para disciplinar o tema, inclusive apresentando metodologia a ser utilizada para a definição de alterações no cronograma ou nos valores acordados*”. Outrossim, fez referência à coluna “mitigação” da matriz de riscos que embasara a Concorrência 216/2024, que, na sua visão, por apresentar medidas genéricas como “seguros” e “reajustamento”, não estaria em consonância com o disposto no art. 22, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021, segundo o qual “*deveria haver um detalhamento dessas medidas mitigadoras, por exemplo, disciplinando que tipo de seguro seria contratado e quais suas coberturas obrigatórias e outras condições diversas, como o prazo da apólice de seguro, além de precificar o prêmio do seguro, incorporando-o na taxa de BDI do orçamento estimativo da contratação*”. Ao final, com vistas a permitir maior transparência e previsibilidade na execução contratual, contribuindo para a prevenção de disputas, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a eficiência na gestão das obras públicas sob responsabilidade do Dnit, o relator propôs, e o Plenário decidiu, recomendar à entidade que, nas futuras licitações, “*aperfeiçoe a elaboração de suas matrizes de riscos, observando as seguintes diretrizes: 9.4.1. detalhamento claro, exaustivo e objetivo dos eventos supervenientes considerados como riscos, discriminando aqueles atribuídos à administração, à contratada ou partilhados entre as partes, com base em critérios técnicos e jurídicos coerentes com o regime de execução adotado; 9.4.2. compatibilização da matriz de riscos com o tipo de regime contratual, especialmente no caso de empreitada por preço unitário (EPU), observando que, conforme a jurisprudência do TCU, esse regime transfere à administração alguns riscos, como os de variação nos quantitativos de serviços contratados, não sendo adequada a simples transposição de modelos utilizados em contratações integradas ou por preço global; 9.4.3. indicação expressa das premissas utilizadas*



para alocação de cada risco, inclusive quanto à natureza do risco (exógeno ou endógeno), probabilidade de ocorrência, impacto financeiro estimado e mecanismos de mitigação; 9.4.4. compatibilização da matriz de riscos com os demais elementos contratuais e com o projeto executivo vinculante, conforme disposto no inciso II do art. 92 da Lei 14.133/2021, de modo a garantir coerência entre planejamento, orçamento e obrigações contratuais; 9.4.5. institucionalização de modelos-padrão de matriz de riscos para os diferentes regimes de execução contratual, com possibilidade de ajustes conforme as peculiaridades de cada obra, e com base em boas práticas nacionais e internacionais já consolidadas; e 9.4.6. submissão prévia da matriz de riscos à análise jurídica e técnica, antes da publicação do edital, com especial atenção à verificação de sua aplicabilidade concreta e adequação à realidade do empreendimento”.

Acórdão 1182/2025 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br