



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

ESTUDO – MATRIZ DE RISCO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS

DA INTRODUÇÃO

As contratações públicas para a execução de obras civis e de infraestrutura municipal constituem um dos instrumentos mais relevantes para o desenvolvimento urbano e social do município de Paranavaí. Entretanto, tais empreendimentos apresentam elevada complexidade técnica, jurídica e financeira, demandando planejamento detalhado, controle rigoroso e uma adequada gestão dos riscos associados à execução. A ausência de critérios claros para a distribuição desses riscos frequentemente resulta em atrasos, sobrecustos, disputas contratuais e perda de eficiência no uso dos recursos públicos.

Nesse contexto, a alocação de riscos surge como instrumento fundamental para assegurar equilíbrio contratual, previsibilidade e eficiência nas contratações municipais. O risco é compreendido como a possibilidade de ocorrência de eventos que possam impactar o contrato — alterando prazos, custos ou obrigações. A correta definição de quais riscos cabem à Administração e quais devem ser assumidos pela contratada é decisiva para garantir a estabilidade e o desempenho da obra.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, a gestão de riscos passou a ocupar papel central na nova sistemática de contratações públicas. A lei introduziu a matriz de riscos como cláusula essencial dos contratos administrativos, especialmente nas obras e serviços de engenharia, determinando que a distribuição dos riscos deve observar o princípio da eficiência — ou seja, cada risco deve ser atribuído à parte mais apta a administrá-lo, considerando sua capacidade técnica, operacional e econômica, bem como a possibilidade de cobertura securitária.

Assim, a implementação de matrizes de risco específicas para obras civis e de infraestrutura municipal representa uma ferramenta estratégica de gestão pública, capaz de prevenir litígios, reduzir ineficiências e garantir o cumprimento dos prazos e metas estabelecidos. A definição clara de responsabilidades e mecanismos de mitigação contribui para o fortalecimento da governança contratual e para a aplicação mais racional dos recursos municipais.

O presente relatório técnico tem por finalidade propor diretrizes e critérios práticos para a construção de uma Matriz de Risco aplicada às contratações de obras civis e de



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

infraestrutura no âmbito municipal, alinhada às determinações da Lei nº 14.133/2021 e às melhores práticas nacionais de gestão de contratos. A proposta visa fornecer subsídios técnicos para gestores, fiscais de contrato, apoiando uma atuação mais preventiva, eficiente e juridicamente segura na execução das obras públicas municipais.

DO OBJETIVO E JUSTIFICATIVA DA PROPOSTA

A elaboração de uma Matriz de Risco para contratações de obras civis e de infraestrutura municipal tem como principal objetivo estabelecer um instrumento técnico e de gestão capaz de promover a alocação eficiente e transparente dos riscos entre a Administração Pública e as empresas contratadas. Essa ferramenta contribui diretamente para o aumento da previsibilidade contratual, a redução de litígios e a melhoria da eficiência na execução das obras.

A proposta se justifica pela necessidade de fortalecer a governança das contratações municipais, alinhando os processos de planejamento, licitação e execução às boas práticas de gestão de riscos. A experiência demonstra que matrizes genéricas ou mal estruturadas tendem a gerar ambiguidades e disputas, comprometendo a economicidade e o resultado final das obras.

Além disso, a adoção sistemática de uma matriz de risco contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública municipal, ao proporcionar maior transparência nos contratos, apoiar a tomada de decisão dos gestores e subsidiar a atuação dos órgãos de controle interno e externo.

Dessa forma, esta proposta busca oferecer diretrizes práticas e adaptáveis à realidade do município de Paranavaí, orientando a construção de matrizes de risco que sirvam como instrumentos de planejamento, controle e prevenção, capazes de assegurar o uso racional dos recursos públicos e a entrega efetiva das obras civis e de infraestrutura urbana.

DA METODOLOGIA DA PROPOSTA

A proposta foi definida com base na classificação dos riscos sob o enfoque de sua probabilidade de ocorrência, bem como o impacto deste risco no contrato. Assim, foi criado os critérios de avaliação, conforme Tabela 01.



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

Nível	Probabilidade	Nota	Impacto	Nota
Baixo (B)	O evento é improvável ou ocorre raramente.	1	Impacto mínimo sobre custo, prazo ou qualidade.	1
Médio (M)	O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada.	2	Impacto controlável, mas requer medidas corretivas.	2
Alto (A)	O evento é recorrente ou com alta probabilidade de ocorrer.	3	Impacto significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado.	3

Tabela 01 – Critérios de avaliação dos riscos

Com a tabela, determinou-se os limites do risco inerente ao contrato, levando-se em consideração a multiplicação do fator de probabilidade pelo impacto, obtendo, portanto, a classificação final:

- Resultado 1 e 2: risco baixo
- Resultado 3 e 4: risco moderado
- Resultado 6 e 9: risco elevado.

DO LEVANTAMENTO DOS RISCOS

Foi realizado, baseado nos históricos de ocorrência aos contratos das obras públicas já realizados por este município, o levantamento dos riscos que podem vir ocorrer no ato da execução contratual.

- 1. Imprecisão de projeto/orçamento:** Refere-se às pequenas variações de quantitativos e custos decorrentes de incertezas inerentes aos projetos e orçamentos de engenharia, classificado pelo Acórdão 2622/2013 - Plenário como Riscos normais de projeto de engenharia, sendo *“aqueles que ainda permanecem após a conclusão de um projeto bem elaborado e suficiente para caracterizar o objeto, em atendimento aos requisitos e elementos exigidos na legislação de licitações e contratos, mas que, em função de suas próprias características intrínsecas, ainda são submetidos a um certo grau de incerteza naturalmente existente em qualquer projeto, o que pode acarretar, por exemplo, acréscimos ou decréscimos de quantitativos de serviços inicialmente planejados”*. O Acórdão 1977-2013 – Plenário, reforça que pequenas divergências não ensejam aditivos, salvo quando houver subestimativas ou superestimativas relevantes que comprometam o equilíbrio econômico-financeiro. Assim, recomenda-se o



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

compartilhamento do risco: variações de até 5% absorvidas pela contratada; acima desse limite, o excedente deve ser compartilhado com a Administração. A margem de 5% fundamenta-se na Cartilha do TCU: "*Obras públicas – recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*" que dispõe essa porcentagem como provável erro aceitável em orçamentos analíticos provindos de projetos executivos.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** controlável, mas requer medidas corretivas (2)
- **Risco Inerente:** $2 \times 2 = 4$ – Risco Moderado

2. **Falhas, omissões ou falta de compatibilização dos projetos executivos:** Abrange inconsistências, ausência de detalhamento ou incompatibilidades entre projetos arquitetônico, estrutural e complementares. O risco deve ser da Administração quando os projetos forem fornecidos pelo contratante e da contratada nos regimes integrado ou semi-integrado.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

3. **Inconsistência de levantamentos topográficos, sondagens e dificuldades técnicas imprevistas em fundações:** Caracteriza-se por divergências de cotas, limites e perfil do solo, geradas por levantamentos ou sondagens deficientes. Além de surgimento de condições de solo distintas das previstas (presença de rocha, lençol freático ou solo orgânico) descaracterizando o projeto de fundações. O risco cabe à Administração quando o projeto for fornecido e as sondagens não refletirem a realidade, visto que a Administração responde por projetos e estudos preliminares incorretos.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** controlável, mas requer medidas corretivas (2)
- **Risco Inerente:** $2 \times 2 = 4$ – Risco Moderado



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

4. **Alterações de projeto durante a obra:** Inclui modificações de layout, materiais ou especificações decorrentes de solicitações do usuário ou ajustes normativos. O risco cabe à Administração quando a alteração é demandada por ela e à contratada quando a proposta for de sua iniciativa.
 - **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
 - **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
 - **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

5. **Falhas de execução:** má qualidade na execução dos serviços causados por mão de obra não qualificada, ausência de controle tecnológico, falhas de supervisão, ocasionando manifestações patológicas, perda de desempenho, necessidade de retrabalho. Risco é integralmente à contratada.
 - **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
 - **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
 - **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

6. **Execução sem autorização ou fora do escopo contratado:** Abrange serviços realizados sem anuência da fiscalização ou fora do escopo definido. O risco é da contratada, que deve obter autorização prévia para qualquer tipo de modificação.
 - **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
 - **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
 - **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

7. **Atraso na liberação da área da obra:** quando o local da intervenção está previamente ocupado e precisa ser desocupado para o início dos trabalhos, porém ocorre o atraso devido a fatores externos comprometendo o cronograma. Risco a ser alocado para Administração Pública.



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
 - **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
 - **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado
8. **Aumento inesperado de preços de insumos:** elevação dos insumos causado por instabilidade econômica, situação sanitária, entre outros fatores supervenientes imprevisíveis e de impacto incalculável, ocorrendo o desequilíbrio econômico do contrato. Risco a ser locado para Administração pública.
- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
 - **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
 - **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado
9. **Reajustamento do contrato:** diz respeito ao desequilíbrio econômico-financeiro decorrente do decurso de 12 meses sem atualização do valor contratual, devendo ser corrigido pelo índice oficial (INCC). O risco é da Administração.
- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
 - **Impacto:** Impacto mínimo sobre custo, prazo ou qualidade (1)
 - **Risco Inerente:** $2 \times 1 = 2$ – Risco baixo
10. **Roubos, furtos, perecimento, vandalismos, extravios ou perdas no local de obras:**
- A ocorrência desses eventos pode acarretar diversos prejuízos patrimoniais à contratada e à obra propriamente dita, por meio, por exemplo, de extravios de materiais, maquinários, vandalismo. Portanto, Risco a ser alocado para contratada visto que na qualidade de agente sujeito ao regime jurídico de direito privado, detém melhores condições para adquirir equipamentos e serviços de vigilância e de proteção da área.
- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
 - **Impacto:** controlável, mas requer medidas corretivas (2)



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

- **Risco Inerente:** $2 \times 2 = 4$ – Risco Moderado

11. Condições Climáticas: A ocorrência de eventos climáticos significativos pode impactar o curso da execução da obra, com a interrupção das atividades ou refazimento de trabalhos danificados. Desse modo, o risco deve ser alocado para a Contratada visto que esta estará a par do que pode influenciar em seu planejamento, podendo, inclusive, adotar medidas para que não haja impactos durante a condição climática extrema.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** controlável, mas requer medidas corretivas (2)
- **Risco Inerente:** $2 \times 2 = 4$ – Risco Moderado

12. Desempenho insuficiente da Contratada: refere-se à possibilidade de o particular encarregado pela execução da obra não atender às exigências mínimas de performance esperadas. O descumprimento ocorreria, por exemplo, mediante desatendimento de parâmetros de qualidade estipulados pela contratação ou pelo descumprimento do cronograma físico-financeiro imposto para a execução da obra. Desse modo, o risco deve ser alocado para a Contratada.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

13. Atraso ou impossibilidade na contratação de seguros e garantias obrigatórios e/ou contratação em inobservância às regras contratuais: A possibilidade de se exigir a contratação de seguros obrigatórios consta do art. 22, § 2º, III, da Lei nº 14.133/21. De acordo com o dispositivo, o contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto *“à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado”*. A frustração na contratação da garantia de execução ou de seguros obrigatórios pode acarretar sérios problemas à contratada e à Administração. Eventual início das obras sem prévia contratação dos seguros, por exemplo, amplia o risco de materialização de



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

um evento gravoso sem a devida cobertura, implicando prejuízos patrimoniais aos envolvidos, inclusive, com atraso em cronograma físico-financeiro. Deste modo, o risco fica alocado à Contratada por ser sua obrigação de contratar o seguro garantia para obra.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

14. Alteração regulatórias e/ou administrativas e/ou tributárias: Ao longo da execução da obra pública ou dos serviços de engenharia contratados, também podem ocorrer alterações na legislação, em regulamentos ou em outras normas aplicáveis ao contrato que incrementem os custos para realização das atividades. Estas modificações podem estar relacionadas a novas especificações técnicas, normas ambientais que exijam novas práticas da contratada, à utilização de insumos ou equipamentos mais onerosos, dentre inúmeros outros exemplos. Deste modo, fica o risco alocado para a Administração Pública.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento é improvável ou ocorre raramente (1)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $1 \times 3 = 3$ – Risco Moderado

15. Impossibilidade de obtenção de licenças, autorizações e/ou alvarás necessários à execução da obra: A demora ou a impossibilidade de obtenção das licenças, autorizações e alvarás necessários podem ocasionar prejuízos ao cronograma físico-financeiro da obra. Caso os atos exigidos para o início das atividades não tenham sido emitidos no prazo, é natural que eventual atraso dificulte a entrega da obra na data estimada pela Administração. Há, portanto, um prejuízo à contratação decorrente da materialização desse evento. Situação distinta se verifica quando o atraso ou a não obtenção resultam de um ato ou uma omissão da contratada – como, por exemplo, por demora do particular na entrega dos documentos solicitados para a emissão do alvará. Deste modo, alocar risco à Administração somente quando a ela for, exclusivamente, a



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

responsabilidade de obtenção das licenças, autorizações ou alvarás. Do contrário, locar o risco a Contratante.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

16. Caso fortuito ou força maior: O risco de caso fortuito ou de força maior é um evento comum às contratações públicas, amplamente tratado pela legislação, pela jurisprudência e pelas construções teóricas. Trata-se de eventos da natureza ou decorrentes de atos e fatos de terceiros, com caráter extraordinário, que não poderiam ser antevistos ou evitados pelas partes – isto é, são eventos alheios à sua vontade ou à sua ingerência. Justamente pelas suas imprevisibilidade e inevitabilidade, não há como se realizar uma descrição exaustiva, na redação das cláusulas contratuais, acerca de quais eventos podem ser caracterizados como caso fortuito ou força maior. A extraordinariedade do evento e o seu caráter imprevisível ou inevitável devem ser avaliados à luz das particularidades do caso concreto. Portanto, deve-se alocar o risco à Administração Pública.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento é improvável ou ocorre raramente (1)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $1 \times 3 = 3$ – Risco Moderado

17. Atraso ou inexecução de obras sob a responsabilidade da Administração: Em determinadas contratações de obras públicas, também é possível que haja um compartilhamento de responsabilidades entre as partes sobre intervenções a serem realizadas no empreendimento. Nesses casos, a Administração Pública assume obrigações de executar parte das obras abrangidas no objeto do contrato, que serão posteriormente entregues para execução de obras complementares pela contratada. Eventuais intercorrências no cumprimento dessas obrigações podem gerar consequências significativas para o cronograma físico-financeiro, com a interrupção do fluxo de trabalho para as empresas contratadas que dependem da finalização das obras



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

a cargo da Administração para prosseguir com as atividades. Portanto, o risco deve ser alocado à Administração Pública.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

18. Atraso nas medições: O atraso nas medições do cronograma de execução de uma obra pública é um risco que merece atenção especial devido às suas potenciais consequências para todas as partes envolvidas no contrato. Em contratos de obras públicas, é comum estabelecer um cronograma detalhado para guiar a execução da obra. Esse cronograma serve como referência para a realização de medições periódicas, que são fundamentais para avaliar o progresso e o cumprimento dos prazos estabelecidos. Para as contratações de obras e serviços de engenharia, o § 5º do do artigo 92, inciso VI da Lei nº14.133/2021 impõe a sua realização em periodicidade mensal. Nesse sentido, para diversas contratações, a medição se torna um pressuposto para o próprio pagamento da contratada pelas parcelas das obras que foram executadas. Isto é, a empresa não receberá a remuneração enquanto a medição não for realizada e devidamente homologada pela Administração. Por essa razão, nessas contratações, não é incomum que a Administração atrase a realização das medições, com a consequente postergação do reconhecimento do progresso da obra. Esses atrasos podem provocar sérios entraves à contratada, uma vez que, sem medição e comprovação do avanço da obra, não há base para o pagamento. Deste modo, o risco deve ser alocado à administração pública.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

19. Acidentes de trabalho: O risco de materialização de acidentes ou incidentes de trabalho ocorridos na área de execução das obras, por razões imputáveis à parte



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

contratada, também deve ser levado em consideração pelas matrizes dos contratos de obras públicas. Esse risco envolve a possibilidade de ocorrerem eventos durante a realização da obra, dos quais resultem danos à integridade dos colaboradores, custos adicionais para a empresa contratada e possíveis ações judiciais. Podem ser divididos entre riscos físicos, ergonômicos, psicossociais, além de riscos ambientais. A alocação desse risco deve recair sobre a contratada, pois o art. 120 da Lei nº 14.133/2021, prevê a responsabilidade da contratada pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato – o que inclui seus funcionários e contratados.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

20. Greves ou paralisações: O risco de greves ou paralisações se refere à probabilidade de que a execução de uma obra pública seja impactada por interrupções no trabalho causadas por greves, paralisações ou outras ações reivindicatórias. Tais greves ou paralisações podem ter motivações diversas, como reivindicações salariais, melhores condições de trabalho, protestos contra medidas governamentais, dentre outros aspectos. Nesse sentido, o evento compreende não somente greves deflagradas por funcionários da própria empresa contratada ou por colaboradores de seus fornecedores, subcontratados ou terceirizados, mas também abrange eventuais manifestações realizadas por razões não relacionadas a questões trabalhistas – como, por exemplo, paralisações promovidas por movimentos sociais. Os impactos da materialização desse risco são diversos: geram desde atrasos na execução da obra, com interrupção das atividades, até o aumento dos seus custos, em função do pagamento de horas extras para recuperação do tempo não trabalhado em função do evento grevista. tratando-se de paralisação por aspecto não relacionado à empresa contratada – como, por exemplo, demandas por melhores condições gerais de trabalho nos canteiros de obras – ou de greve que tenha sido declarada como ilegal por decisão judicial, o risco deverá ser alocado à Administração. Já se houver fator ligado diretamente à Contratada a ela deve ser imputado o risco.



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** controlável, mas requer medidas corretivas (2)
- **Risco Inerente:** $2 \times 2 = 4$ – Risco Moderado

21. Vício, defeito ou incorreção: após a entrega definitiva da obra, a Contratada assume o risco de eventuais vícios e defeitos por um prazo mínimo de 5 (cinco) anos, conforme nos termos do art. 140, § 5º, da Lei nº 14.133/21.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

22. Paralisação da obra sem autorização da fiscalização e/ou sem fato motivador: é possível que, em eventuais casos, a contratada vem a paralisar a obra sem a apresentação de qualquer motivo superveniente à execução do contrato, bem como sem a devida anuência do fiscal e/ou gestor do contrato. Logo, deve-se alocar o risco de tal prática exclusivamente à Contratada.

- **Probabilidade de ocorrência:** O evento pode ocorrer em alguns contratos, com frequência moderada (2)
- **Impacto:** significativo, com paralisação, aumento de custo ou risco jurídico elevado (3)
- **Risco Inerente:** $2 \times 3 = 6$ – Risco Elevado

DA PROPOSTA

Assim, feito o levantamento do risco e sua análise, estabelece, pelo **Anexo I** deste estudo, a estrutura a compor a minuta referencial do Projeto Básico dedicados exclusivamente para contratação de obras e serviços de engenharia, sendo de suma importância que o responsável técnico pela formulação do projeto básico faça uma análise dos riscos elencados e estabeleça, na formulação de seu projeto básico, quais riscos devem conter seu contrato compatibilizado com a complexidade do objeto a ser licitado.



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

DA CONCLUSÃO

A elaboração desta Matriz de Riscos permitiu identificar, classificar e alocar de forma equilibrada os principais eventos que podem impactar a execução de obras civis institucionais no âmbito da Administração Pública. O instrumento consolida uma abordagem técnica e preventiva de gestão contratual, alinhada aos princípios da eficiência, economicidade e transparência previstos na Lei nº 14.133/2021.

Ao definir responsabilidades e medidas mitigadoras para cada tipo de risco, a matriz contribui para o fortalecimento da governança das contratações, proporcionando maior previsibilidade na execução, redução de litígios e melhoria na qualidade das entregas. Além disso, o mapeamento sistemático dos riscos favorece a tomada de decisão da gestão, permitindo o acompanhamento proativo do desempenho contratual e a adoção tempestiva de ações corretivas.

Dessa forma, a Matriz de Riscos aqui apresentada não deve ser entendida como um instrumento estático, mas como uma ferramenta dinâmica de apoio à gestão, que deve ser atualizada a cada novo ciclo de contratação, de modo a refletir as especificidades de cada empreendimento e as lições aprendidas ao longo da execução das obras públicas municipais.

DAS FONTES BIBLIOGRÁFICAS

- Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e fiscalização de obras de edificações Públicas. 2º edição. Tribunal de Contas da União;
- Acórdão 2622/2013 – Plenário;
- Acórdão 1977/20136 – Plenário;
- Licitações e Contratos: orientações e Jurisprudência do TCU. Seção 4.5.5. Matriz de riscos;
- Alocação de Riscos em contratos de obras públicas. CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção;

Lucas de Almeida Benysek
Engenheiro Civil
Responsável pela elaboração do Estudo



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

ANEXO I – PROPOSTA – MATRIZ DE RISCO

Nº	Risco Identificado	Probabilidade	Impacto	Risco Inerente (P×I)	Classificação	Responsável Predominante	Medidas Mitigadoras / Estratégias de Controle
1	Imprecisão de projeto/orçamento	2	2	4	Moderado	Compartilhado (até 5% contratada; acima, Administração)	Revisão prévia de projetos; auditoria técnica de orçamento; definição contratual de margem de tolerância de 5%.
2	Falhas, omissões ou incompatibilidades de projeto	2	3	6	Alto	Administração / Contratada (integrado)	Revisão técnica independente; compatibilização interdisciplinar (BIM); análise crítica pela fiscalização.
3	Inconsistência de levantamentos topográficos, sondagens e dificuldades técnicas imprevistas em fundações	2	2	4	Moderado	Administração	Execução de sondagens representativas; validação técnica prévia; vistoria conjunta de implantação. Detalhamento geotécnico adequado; plano de contingência para solos imprevistos; cláusula de reequilíbrio contratual.
4	Alterações de projeto durante a obra	2	3	6	Alto	Administração / Contratada	Controle formal por termo aditivo; análise técnica e de custo; validação pela fiscalização.
5	Falhas de execução	2	3	6	Alto	Contratada	Plano de qualidade e controle tecnológico; supervisão contínua; treinamento da equipe.



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

6	Execução sem autorização ou fora do escopo	2	3	6	Alto	Contratada	Proibição de execução sem ordem formal; registro documental das solicitações; sanções contratuais.
7	Atraso na liberação da área	2	3	6	Alto	Administração	Planejamento prévio de desapropriação/desocupação; termo formal de liberação; vistoria conjunta inicial.
8	Aumento inesperado de preços de insumos	2	3	6	Alto	Administração	Aplicação de repactuação; monitoramento de índices oficiais (SINAPI, INCC); previsão contratual.
9	Reajustamento contratual	2	1	2	baixo	Administração	Cláusula de reajuste automático anual; atualização pelo índice de referência; controle de data-base contratual.
10	Roubos, furtos e vandalismo	2	2	4	Moderado	Contratada	Implantação de vigilância armada ou eletrônica; cercamento do canteiro; apólice de seguro patrimonial.
11	Condições climáticas adversas	2	2	4	Moderado	Contratada	Planejamento de cronograma sazonal; drenagem provisória; cobertura temporária de áreas sensíveis.
12	Desempenho insuficiente da contratada	2	3	6	Alto	Contratada	Plano de execução detalhado; fiscalização rigorosa; aplicação de penalidades



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

13	Atraso ou impossibilidade na contratação de seguros e garantias obrigatórios e/ou contratação em inobservância às regras contratuais	2	3	6	Alto	Contratada	Exigência contratual de comprovação prévia; verificação pela Administração antes da Ordem de Serviço.
14	Alterações regulatórias, administrativas ou tributárias	1	3	3	Moderado	Administração	Monitoramento normativo; cláusula de reequilíbrio contratual; análise jurídica preventiva.
15	Atraso na obtenção de licenças e alvarás	2	3	6	Alto	Administração / Contratada	Planejamento conjunto do processo de licenciamento; verificação documental antecipada; acompanhamento junto aos órgãos.
16	Caso fortuito ou força maior	1	3	3	Moderado	Administração	Previsão contratual específica; seguro-obra; registro formal de eventos e paralisação justificada.
17	Atraso ou inexecução de obras sob responsabilidade da Administração	2	3	6	Alto	Administração	Coordenação entre frentes de obra; cronograma conjunto; cláusula de interface entre contratos.
18	Atraso nas medições e pagamentos	2	3	6	Alto	Administração	Cronograma financeiro vinculado; prazos de pagamento contratuais fixos.
19	Acidentes de trabalho	2	3	6	Alto	Contratada	Cumprimento das NRs; treinamentos periódicos; fiscalização do SESMT; EPIs e PCMAT obrigatórios.



Prefeitura do Município de Paranavaí

Paço Municipal Prefeito "Antônio José Messias"

ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

20	Greves ou paralisações	2	2	4	Moderado	Administração / Contratada	Plano de contingência; diálogo institucional; reposição de cronograma após normalização.
21	Vícios, defeitos ou incorreções pós-entrega	2	3	6	Alto	Contratada	Testes de desempenho; termo de recebimento provisório e definitivo; garantia de 5 anos conforme art. 140 da Lei 14.133/21.
22	Paralisação da obra sem autorização da fiscalização e/ou sem fato motivador	2	3	6	Alto	Contratada	Exigência de comunicação formal e autorização expressa para paralisações; registro de justificativas; previsão de penalidades por inobservância.



Parecer Jurídico nº 518/2025/PGM

Processo Digital IPM: 50301/2025

Interessado: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEDUR

Assunto: Análise de Estudo Técnico para inclusão de Matriz de Riscos em editais e contratos de obras e serviços de engenharia.

I. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), protocolada sob o nº 50301/2025, por meio da qual se submete à análise desta Procuradoria Geral do Município o "Estudo – Matriz de Risco Contratação de Empresa para Execução de Obras", elaborado pela Diretoria Especial de Projetos e Obras Públicas.

O referido estudo, propõe a instituição de um modelo de Matriz de Alocação de Riscos a ser incorporado aos projetos básicos e às minutas contratuais referentes às licitações de obras e serviços de engenharia no âmbito deste Município.

A justificativa para a medida reside na necessidade de conferir maior previsibilidade, eficiência e equilíbrio econômico-financeiro aos contratos, prevenindo a ocorrência de litígios, atrasos e sobrecustos, em alinhamento com as inovações trazidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O documento técnico apresenta uma metodologia para classificação dos riscos com base na probabilidade e no impacto, identifica 22 (vinte e dois) riscos potenciais em contratos de obras, sugere a alocação de responsabilidade entre a Administração Pública e a Contratada para cada um deles e propõe medidas mitigadoras.

Ao final, consolida a proposta em um quadro-resumo (Anexo I), a ser utilizado como referencial pela equipe de planejamento de cada contratação.

Após trâmite interno, que incluiu passagem pela Diretoria Especial de Compras, o processo foi encaminhado a esta Procuradoria Geral para análise e emissão de parecer jurídico quanto à legalidade e à viabilidade de implementação da proposta.

É o relatório do necessário.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A presente análise cinge-se à verificação da legalidade da proposta de adoção de uma matriz de riscos padronizada para as contratações de obras e serviços de engenharia, à luz da Lei Federal nº 14.133/2021 e do entendimento consolidado dos órgãos de controle.

A gestão e a alocação de riscos constituem um dos pilares da Lei Federal nº 14.133/2021, representando um avanço significativo em termos de governança e profissionalização das contratações públicas.

A matriz de riscos, antes uma boa prática, foi positivada como um instrumento contratual de fundamental importância.

O artigo 6º, inciso XXVII, da Lei Federal nº 14.133/2021, conceitua a matriz de riscos como a: *cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação (...).*





Trata-se, portanto, de uma ferramenta de planejamento e de gestão contratual que visa identificar, prever e alocar, de forma clara e eficiente, as responsabilidades pela ocorrência de eventos futuros que possam impactar a execução do contrato.

O objetivo é atribuir cada risco à parte que tenha melhores condições de gerenciá-lo, prevenindo sua ocorrência ou mitigando seus efeitos com menor custo.

A doutrina especializada reforça que essa alocação deve seguir uma lógica de eficiência econômica, e não de mera transferência de ônus ao particular. Sobre o tema, esclarece RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, citando outros autores:

Conforme lembram Rodrigo Pironti e Fernando Menegat, os riscos não devem ser alocados de maneira aleatória pelo Poder Público, mas, ao contrário, "devem ser alocados de forma racional e eficiente, de acordo com a maior ou menor capacidade de cada um dos parceiros de mitigá-los".
(...)

Sendo viável, deve-se alocar riscos à parte contratual que puder lidar com eles a um custo mais baixo, evitando-os ou mitigando os prejuízos decorrentes.

(TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 14. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2023, p. 633).

O artigo 22 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece as hipóteses de seu cabimento. Enquanto o *caput* do referido artigo prevê que o edital **poderá** contemplar a matriz de alocação de riscos, o seu § 3º torna-a **obrigatória** "quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada".

Nesse contexto, a proposta elaborada pela SEDUR não só atende a uma exigência legal para determinadas contratações, como também se alinha ao princípio da eficiência (art. 5º) e ao objetivo de assegurar a contratação mais vantajosa para a Administração (art. 11), ao estender essa boa prática a outras obras e serviços de engenharia.

Ademais, a iniciativa de padronizar um modelo de matriz, a ser adaptado conforme a complexidade de cada objeto, coaduna-se com a diretriz do artigo 19, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, que incentiva a instituição de minutas padronizadas de editais e contratos, a fim de racionalizar os procedimentos e conferir maior segurança jurídica aos agentes públicos.

O estudo técnico apresentado realiza um levantamento detalhado de 22 riscos recorrentes no setor de construção civil, como "imprecisão de projeto/orçamento", "falhas de execução", "aumento inesperado de preços de insumos" e "caso fortuito ou força maior".

Para cada um, propõe uma alocação de responsabilidade (Administração, Contratada ou compartilhada) e estratégias de controle, o que demonstra a devida diligência da equipe técnica na fase preparatória, conforme exige o art. 18, inciso X, da Lei.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, notadamente do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), é pacífica em valorizar o planejamento minucioso como premissa para contratações públicas exitosas.

A ausência de documentos essenciais, como pareceres técnicos que fundamentem as decisões administrativas, é frequentemente apontada como irregularidade.

O TCU, em reiteradas decisões, já promovia a alocação de riscos como ferramenta de boa governança, mesmo antes da vigência da Lei Federal nº 14.133/2021.





A alocação de riscos é um instrumento que define a repartição objetiva de responsabilidades advindas de ventos supervenientes à contratação, na medida que é informação indispensável para a caracterização do objeto e das respectivas responsabilidades contratuais, sendo também essencial para o dimensionamento das propostas por parte das licitantes.¹

O Tribunal de Contas da União entende ser extremamente necessária a apresentação de matriz de riscos pela Administração, mesmo que existam questões (riscos) imprevisíveis, deve o documento tentar definir, da forma mais clara possível, a responsabilidade pelos acontecimentos que a experiência permite antecipar.²

A proposta em análise, portanto, está em plena harmonia com as diretrizes emanadas dos órgãos de controle.

Contudo, é imperioso ressaltar que a matriz de riscos proposta deve ser encarada como um **documento referencial dinâmico**, e não como um modelo estático e imutável. A eficácia do instrumento depende de sua adaptação a cada caso concreto.

A equipe de planejamento de cada licitação tem o **dever funcional de analisar criticamente o modelo**, customizando-o para refletir as especificidades, a complexidade e os riscos inerentes ao objeto a ser contratado, **justificando nos autos do processo administrativo** as alocações definidas.

A simples adoção de um modelo genérico, sem a devida análise contextual, pode configurar falha no planejamento da contratação.

Assim, a proposta da SEDUR é juridicamente válida e administrativamente recomendável, desde que observada a necessidade de sua customização para cada processo licitatório.

III. CONCLUSÃO

A presente Procuradoria Geral do Município, após análise da proposta, manifesta-se pela **legalidade e plena regularidade** da iniciativa de adoção de uma matriz de alocação de riscos para instruir os processos licitatórios de obras e serviços de engenharia, entendendo que a medida se harmoniza integralmente com a Lei Federal nº 14.133/2021 e representa uma adesão às **melhores práticas de governança e gestão de contratos públicos**.

Considerando o exposto na fundamentação, esta Procuradoria **recomenda a aprovação** do "Estudo – Matriz de Risco Contratação de Empresa para Execução de Obras", constante no presente processo, para que sirva como **documento orientador e referencial técnico** na fase preparatória de todas as contratações do Município.

É imperativo, para a validade e eficácia deste instrumento, que a equipe de planejamento de cada licitação observe rigorosamente o disposto no artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021, procedendo à **análise aprofundada, adaptação e justificação formal**, no respectivo processo administrativo, da matriz de riscos mais adequada ao objeto específico a ser contratado, evitando a utilização do modelo referencial de forma **acrítica ou automática**.

Adicionalmente, reitera-se a obrigatoriedade de inclusão da matriz de riscos como cláusula contratual nos editais e contratos de obras e serviços de engenharia de **grande vulto** ou nos casos de adoção dos regimes de **contratação integrada e semi-integrada**, e como recomendável boa prática de gestão nos demais casos, em estrito cumprimento ao artigo 22 da Lei Federal nº 14.133/2021.

¹ TCU. Acórdão nº 1510/2013, Plenário.

² TCU. Acórdão nº 1.465/2013, Plenário.





Por fim, para que seja assegurado o controle final de legalidade e a conformidade das alocações específicas, faz-se indispensável que o edital de licitação e a respectiva minuta contratual, já contendo a matriz de riscos adaptada, sejam submetidos a todas determinações da Lei Federal nº 14.133/2021, antes de qualquer publicação.

É o parecer³, que se submete à consideração superior para as devidas providências.

Encaminhe-se à Diretoria Especial de Compras para as medidas necessárias e subsequente ciência à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Datado e assinado digitalmente.

BIANKA LÚCIA ALMEIDA BARBOSA
Procuradora do Município de Paranavaí
OAB/PR nº 31.801

RATIFICO:

CÉLIA APARECIDA ZANATTA JORGE ELIAS
Procuradora-Geral do Município de Paranavaí
OAB/PR nº 15.503



³ Parecer jurídico é um ato administrativo meramente consultivo, que poderá ou não ser ratificado por um ato administrativo decisório da autoridade competente. (STF, MS 24631, rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, julgado em 09/08/07).

MEMORANDO-CIRCULAR Nº 245/2025

De: Diretoria Especial de Compras

Para: Secretarias Municipais.

Assunto: Adoção obrigatória da matriz de riscos em contratações de obras e serviços de engenharia

A Diretoria Especial de Compras comunica que, em conformidade com o Estudo Técnico – Matriz de Risco para Contratação de Empresa para Execução de Obras, elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), e após análise e manifestação favorável da Procuradoria Geral do Município, passa a ser obrigatória a adoção da Matriz de Riscos em todos os procedimentos de contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito da Administração Municipal de Paranavaí.

1. Fundamentação Técnica e Jurídica

O estudo apresentado pela SEDUR identifica, classifica e aloca riscos potenciais em contratos de obras, propondo metodologia baseada na probabilidade e no impacto, além de medidas mitigadoras aplicáveis a cada caso.

O processo foi encaminhado à Procuradoria Geral do Município sob processo digital nº 50301/2025, que analisou o estudo, reconheceu sua aderência à Lei Federal nº 14.133/2021 e emitiu parecer jurídico pela legalidade e plena regularidade da proposta.

A Procuradoria destacou:

- que a matriz de riscos é instrumento essencial de governança previsto na Lei nº 14.133/2021;
- que define com clareza responsabilidades por eventos supervenientes, garantindo equilíbrio econômico-financeiro;
- que o estudo está alinhado à doutrina, à legislação e à jurisprudência dos órgãos de controle;
- que o modelo deve ser obrigatoriamente adaptado ao caso concreto, conforme art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021;
- que sua adoção é obrigatória nos casos previstos no art. 22 e recomendada como boa prática nos demais.





2. Determinações às Unidades Demandantes

Fica determinado que todas as Secretarias e unidades administrativas deverão:

1. Inserir a Matriz de Riscos em todos os Estudos Técnicos Preliminares, Projetos Básicos e Termos de Referência relativos a obras e serviços de engenharia;
2. Adaptar a matriz ao caso concreto e justificar as alocações de riscos no processo administrativo;
3. Incluir a matriz como cláusula contratual obrigatória nos editais e contratos;
4. Submeter à Diretoria Especial de Compras e à Procuradoria Geral do Município as minutas contendo a matriz ajustada antes da publicação.

3. Finalidade da Medida

A adoção da Matriz de Riscos visa:

- reforçar o planejamento e a governança contratual;
- prevenir litígios, atrasos, aditivos e sobrecustos;
- conferir maior segurança jurídica às decisões administrativas;
- assegurar contratações mais vantajosas, conforme art. 11 da Lei nº

14.133/2021.

Nada mais para o momento,

Atenciosamente,

Thaís Soares da Silva
Diretora Especial de Compras

