

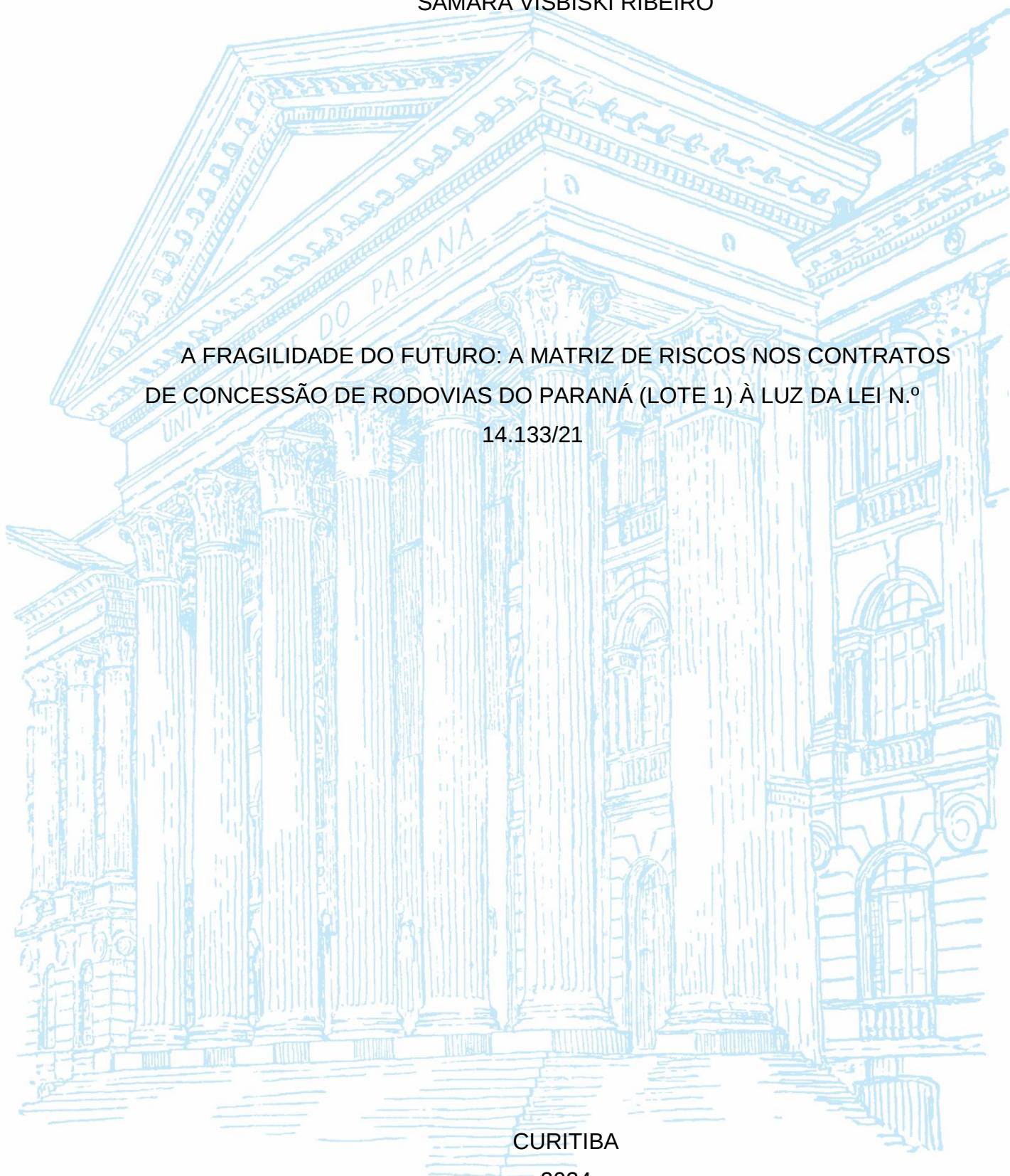
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SAMARA VISBISKI RIBEIRO

A FRAGILIDADE DO FUTURO: A MATRIZ DE RISCOS NOS CONTRATOS
DE CONCESSÃO DE RODOVIAS DO PARANÁ (LOTE 1) À LUZ DA LEI N.º
14.133/21

CURITIBA

2024



SAMARA VISBISKI RIBEIRO

A FRAGILIDADE DO FUTURO: A MATRIZ DE RISCOS NOS CONTRATOS DE
CONCESSÃO DE RODOVIAS DO PARANÁ (LOTE 1) À LUZ DA LEI N.º 14.133/21

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

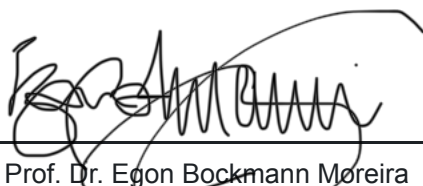
CURITIBA
2024

TERMO DE APROVAÇÃO

A FRAGILIDADE DO FUTURO: A MATRIZ DE RISCOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS DO PARANÁ
(LOTE 1) À LUZ DA LEI N.º 14.133/21

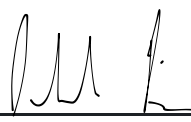
SAMARA VISBISKI RIBEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira
Orientador

Coorientador



Prof. Dr. Alexandre Ditzel Faraco
1º Membro



Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
2º Membro

À minha mãe (*in memoriam*), minha eterna força motriz. É você quem ilumina meu coração e meus dias. Sua ausência ainda dói, mas é no amor que você deixou que encontro forças para seguir.

AGRADECIMENTOS

Escrever esses agradecimentos é talvez mais desafiador do que escrever todo este trabalho, pois cada palavra aqui escrita carrega a profundidade do meu coração e da minha gratidão. Esta caminhada só foi possível graças a muitas mãos estendidas ao longo do caminho. Sem vocês, eu jamais teria chegado até aqui, e sou imensamente grata a cada um.

Inicialmente, agradeço ao meu pai que, desde que minha mãe nos deixou, sempre foi meu pilar. Nunca mediu esforços para me apoiar e me proporcionar o melhor, dedicando sua vida à nossa família. Sou profundamente grata por cada sacrifício, por cada lição sobre amor e generosidade. Você é minha maior inspiração e exemplo de vida.

Aos meus irmãos, que, mesmo nas divergências, nunca deixaram de estar ao meu lado.

À minha avó Cleoni, ao meu tio Sérgio e à minha tia Giseli, meu amor eterno. Vocês me acolheram e me ofereceram o afeto mais puro. Cada gesto, cada palavra, fez de vocês uma parte essencial do meu ser.

Ao meu orientador, Egon Bockmann Moreira, que teve a missão árdua de me guiar. A sua paciência e o seu conhecimento foram fundamentais. As palavras não conseguem expressar a gratidão que sinto pelo impacto profundo que você teve na minha jornada e por ter acreditado em mim.

À Clara, meu anjo, minha luz. Você me mostrou o que é o amor verdadeiro, a paciência e o cuidado. Sua presença transformou os meus dias e, sem dúvida, você é a parte mais importante da minha vida. Obrigada por ser esse porto seguro.

Aos meus melhores amigos, Devilson Sousa, Erika Lopes e Lívia Meireles. Sem vocês, eu não teria chegado até aqui, vocês foram, sem dúvidas, o meu melhor encontro. Obrigada por tudo e, principalmente, por nunca soltarem a minha mão. Eu amo vocês incondicionalmente.

Ao grupo de competição da Olimpíada Nacional de Direito Administrativo: Eduardo Castilho, Luiz Lemos, Gabriel Cintra, Henrique Barreto e Vinícius Belizário. Vocês fizeram dos nossos sábados não só um espaço de aprendizado, mas também de companheirismo. Entre risadas e desafios, juntos escrevemos uma história que vou sempre guardar com carinho, eu amo vocês.

À Amabili Fioriti, que me trouxe um novo olhar para a vida ao me apresentar a umbanda, algo que me salvou e me preencheu de axé. Serei eternamente grata por essa descoberta e por todas as manhãs e tardes que dividimos. Você é um farol de luz no meu caminho.

Caroline Pacheco, Giulio Pietro Coraiola e Pedro Milani, a minha vida é mais feliz com vocês. Amo vocês mais do que as palavras podem expressar.

Luana Calazans, Natielle Alves e Iohanny Ratti, vocês são inspirações para mim. A sabedoria, o carinho e a amizade de vocês foram um grande presente da vida.

Ao Henrique Almeida, que me ensinou a ter calma quando tudo à minha volta pedia pressa. Dividir momentos com você era como voltar a ser criança: bastava aproveitar, me divertir e ser feliz.

Matheus Molina, meu veterano favorito e parceiro nas intensas emoções dos jogos do Corinthians, obrigada por tudo!

À Mariana Guimarães, obrigada por ter acreditado em mim e por ter me dado a oportunidade de trabalhar com aquilo que amo. Você é uma das minhas maiores inspirações.

E a todos os meus amigos que foram um porto seguro, meu eterno agradecimento. Aline Alves, Anna Kurten, Cristian Mallmann, Daniel Paulino, Eduarda Batista, Eduarda Marengo, Eloisa Colaço, Guilherme Guimarães, Guilherme Soffiatti, Jade Silva, Julia Sant'Anna, Kauane Gaudert, Kesia Bizerra, Luana Orofino, Luara Martins, Matheus Ideta, Matheus Rigquete, Stefany de Lucas, Stephanie Meireles, Vinicius Felipe, Viviane Nayara e tantas outras pessoas que tive o prazer de encontrar. Cada um de vocês tornou essa jornada especial e mais leve, que privilégio o meu poder dividir a vida com vocês.

Finalmente, dirijo um agradecimento especial a mim mesma, sem quem minha jornada até aqui não seria possível.

Eu sei quem trama e quem tá comigo
O trauma que eu carrego
Pra não ser mais um preto fodido.
(*RACIONAIS MC'S, 2002*)

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo explorar a alocação de riscos no contrato de concessão de rodovias do Paraná à luz da Lei n.º 14.133/2021, a qual adota a obrigatoriedade da matriz de risco como mecanismo essencial para garantir o equilíbrio econômico-financeiro e, também, a segurança jurídica. No que tange os objetivos específicos, buscou-se analisar e identificar os fundamentos teóricos e jurídicos sobre matriz de riscos em contratos administrativos, além disso, buscou-se investigar a aplicabilidade da cláusula de alocação de riscos no Lote 1, além de avaliar as possíveis dificuldades operacionais e jurídicas relacionadas à implementação dos dispositivos que distribuem riscos. O artigo aborda a experiência recente do Paraná, analisando os dispositivos que versam sobre matriz de risco e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, compreendendo que apesar de ser um tema em crescente discussão, não é uma novidade nos contratos entre entes públicos e privados. Conclusivamente, ressaltou-se a importância da matriz de riscos para o desenvolvimento sustentável dos projetos de infraestrutura rodoviária no Brasil, a alocação de riscos elaborada de forma eficiente - considerando quem melhor poderá suportar este ou aquele evento futuro - se apresenta como uma garantia constitucional de equilíbrio econômico-financeiro e, também, como um meio de mitigação de litígios judiciais.

Palavras-chave: Contrato administrativos; matriz de riscos; alocação de riscos.

ABSTRACT

This article aims to explore risk allocation in the highway concession contracts of Paraná, under the provisions of Law No. 14,133/2021, which mandates the use of a risk matrix as an essential mechanism to ensure economic-financial balance and legal certainty. Regarding the specific objectives, it seeks to analyze and identify the theoretical and legal foundations of risk matrices in administrative contracts. Furthermore, it aims to investigate the applicability of the risk allocation clause in Lot 1 and evaluate potential operational and legal challenges related to the implementation of risk distribution provisions. The article examines Paraná's recent experience, analyzing provisions addressing the risk matrix and the restoration of economic-financial balance, acknowledging that, although it is a topic of increasing discussion, it is not a novel concept in contracts between public and private entities. Conclusively, it highlights the importance of the risk matrix for the sustainable development of road infrastructure projects in Brazil. Efficiently crafted risk allocation—considering which party is best equipped to bear specific future events—emerges as a constitutional guarantee of economic-financial balance and a means of mitigating judicial disputes.

Keywords: Administrative contracts; risk matrix; risk allocation.

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ANTT	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
IBAMA	- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
PPP	- Parceria Público Privada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS: CONCEITO E EFEITOS	13
2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA MATRIZ DE RISCOS E SUAS BASES LEGAIS	
17	
2.2 RISCOS E INCERTEZAS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:	
DIFERENCIAÇÃO E IMPACTOS À LUZ DA DOCTRINA	20
3 A LEI N.º 14.133/21 E A MATRIZ DE RISCOS	22
3.1 MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE	
RODOVIAS	25
4 GESTÃO DE RISCOS E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NO LOTE 1	
28	
4.1 ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCO DO LOTE 1 - VIA ARAUCÁRIA	30
5 CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

A evolução do mercado de infraestrutura do Brasil é bastante expressiva, não apenas pelos inúmeros processos licitatórios envolvendo este espaço, mas também pela crescente necessidade de avanços tecnológicos e nas metodologias de serviços.¹ Ainda, tem-se a premissa que os projetos que envolvem infraestrutura demandam grandes investimentos, e é em razão desses projetos que necessitam de um maior investimento - e que muitas vezes não se mostram viáveis a serem executados pela administração pública - que se realiza a concessão desses serviços para um ente privado.

Os contratos de concessão no mercado de infraestrutura permitem que a iniciativa privada participe do projeto, da construção, operação e manutenção daquele serviço ou obra que foi concedido. É também através deste contrato que se transferem riscos e responsabilidades à concessionária.

A incerteza e imprevisibilidade do futuro sempre foi - e talvez sempre seja - um desafio para a humanidade. Fato é que essa incerteza sobre o futuro irá refletir também nos projetos de infraestrutura, nos contratos de concessão de rodovias, onde há um grande investimento financeiro e os compromissos são de longo prazo, a previsibilidade do que pode ou não acontecer no futuro é aspecto primordial. Portanto, é nesse contexto que a matriz de alocação de riscos manifesta-se como um instrumento essencial, especialmente sob a ótica da Lei n.º 14.133/2021.

A Lei n.º 14.133/2021 modernizou o arcabouço jurídico brasileiro ao apresentar avanços importantes nos contratos administrativos, sendo que a matriz de alocação de riscos é um dos seus grandes trunfos na garantia de segurança jurídica e operacional. A matriz de risco busca não apenas distribuir as responsabilidades de forma que absorva quem tem mais capacidade técnica e/ou financeira, mas também garantir que eventos imprevistos sejam devidamente resolvidos, mas de forma que não se tenha desequilíbrio econômico-financeiro que comprometa o desenvolvimento do objeto do contrato.

Este artigo se propõe a analisar e investigar como a matriz de risco foi absorvida no contrato de concessão de rodovias do Paraná, especificamente no Lote

¹ DABUS, André. Riscos gerenciáveis e não gerenciáveis em concessões de rodovias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, p. 43-79, jan./mar. 2017, p. 43.

1, o qual é gerido pela concessionária Via Araucária. Pretende-se através deste trabalho identificar os possíveis desafios e benefícios que estão intrinsecamente relacionados à aplicabilidade desse instrumento, com atenção às particularidades jurídicas e econômicas que envolvem os contratos de concessão. A relevância desta pesquisa se dá em razão da discussão sobre gestão pública e privada de riscos no contexto brasileiro.

A matriz de riscos é muito mais que uma cláusula contratual: é um instrumento que define com maior transparência e equidade os riscos e responsabilidades entre as partes. É por meio da elaboração da matriz de risco que eventos futuros que possam impactar financeiramente o contrato são identificados e, posteriormente, alocados a quem melhor suportará esse evento. No que tange sua aplicabilidade, é notória sua relevância nos projetos de concessão, especialmente pela ocorrência de fatores externos, tais como variações econômicas, obras não previstas inicialmente, redução de tráfego, desastres ambientais e demais eventos que comprometem a fiel execução do projeto.

Assim sendo, o Paraná, o qual conta com uma extensa malha rodoviária e possui histórico - recente - de grandes concessões de rodovias, nos oferece um contexto favorável para analisar como se dá a elaboração das cláusulas de matriz de risco. Regidos pela Lei n.º 14.133/2021, os novos contratos de concessão de rodovias se mostram um campo de estudo importante para compreender a aplicabilidade da matriz de riscos na gestão pública e privada de riscos. Nesse diapasão, o Lote 1 foi escolhido para análise em razão da sua extensão e de sua relevância econômica.

Pretende-se, portanto, realizar uma pesquisa exploratória, com amplo levantamento bibliográfico e análise do contrato de concessão do Lote 1, com objetivo de detalhar as limitações e benefícios da aplicabilidade da matriz de riscos, assim, contribuindo para a discussão acadêmica acerca do tema.

Por fim, espera-se que a pesquisa aqui apresentada auxilie - de algum modo - a melhoria da elaboração de matriz de alocação de riscos. Uma vez que, conforme se verá a seguir, a eficaz alocação de risco garante a sustentabilidade econômica dos projetos de concessão e mitiga os litígios decorrentes de eventos futuros e incertos.

2 A MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS: CONCEITO E EFEITOS

Desde muito cedo há uma certeza: o futuro é incerto e frágil. Essa realidade também se apresenta nos contratos de concessão, onde os riscos futuros exigem uma análise cuidadosa. É necessário estabelecer a premissa de que toda relação contratual terá riscos.² No entanto, responsabilizar-se por estes eventos futuros é difícil e muitas vezes se mostra uma atividade complexa para as partes.

Certos da fragilidade do futuro, antecipar a possibilidade de eventos futuros em uma contratação vai estar ligada diretamente com o acesso a todos os detalhes a respeito do projeto objeto do contrato. Além de um conhecimento técnico que possa viabilizar a mensuração dos possíveis eventos futuros que podem sobrevir ao contrato. Contudo, é importante reconhecer que as buscas pela previsibilidade de determinados eventos são limitadas, mas são extremamente importantes para evitar que o projeto se torne insustentável e oneroso às partes.

Nesse sentido, a elaboração de uma matriz de riscos se mostra como um instrumento imprescindível para a segurança jurídica das partes envolvidas, além de apresentar a possibilidade de precificação do projeto, uma vez que à Administração Pública e à Concessionária terão conhecimento prévio dos riscos que estão assumindo.³ Deste modo, é possível que as partes façam a adequação da expressão econômica das responsabilidades a serem assumidas a fim de que o equilíbrio econômico-financeiro inicial do projeto esteja de acordo com a realidade do negócio firmado.

Assim, a identificação, alocação e mitigação do que se tem como riscos são essenciais para garantir que se tenha equilíbrio contratual, de forma a minimizar os impactos financeiros e operacionais tanto para o poder concedente quanto para o concessionário. Assim, ao compreender que o futuro é, naturalmente, imprevisível, a elaboração de uma matriz de riscos eficaz assegura não apenas a viabilidade e

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei 14.133/21. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1272.

³ ALBUQUERQUE, Caio Felipe Carminha de. Riscos da Matriz de riscos em contratos administrativos: análise de fragilidades e proposições de mitigação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 22, n.º 258, p. 31-53, jun. 2023, p. 36.

sustentabilidade dos projetos de longo prazo, mas também se apresenta como uma garantia constitucional⁴ de equilíbrio econômico-financeiro⁵.

O artigo 6 da Lei n.º 14.133/2021 define matriz de risco como sendo:

XXVII - matriz de riscos: 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, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência; b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico; c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.⁶

Assim, compreendendo o dispositivo da lei, tem-se que os eventos futuros e incertos podem apresentar um impacto no valor contratual do projeto, afetando as partes, causando um desequilíbrio econômico-financeiro, sendo necessária a elaboração de uma matriz de risco, a fim de dar mais segurança ao projeto e a sustentabilidade da sua execução.⁷

No que tange ao conceito doutrinário de matriz de risco, Egon Bockmann Moreira e Flávio Garcia Amaral, explicam que: “O termo “matriz” refere-se ao lugar onde algo é instalado; a sua principal fonte ou origem; onde funciona sua direção central.”⁸ Enquanto os riscos presentes nos contratos de concessão seriam

⁴ O Art. 37, XXI, da Constituição Federal estabelece que as cláusulas com obrigações de pagamento devem manter as condições efetivas das propostas.

⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. Primeiras notas sobre a matriz de riscos nos contratos administrativos: sua compreensão na Lei nº 14.133/2021. ano 20, n. 78. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**: Belo Horizonte, 2022, p. 53.

⁶ BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre a Licitação e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 01 abr. 2021.

⁷ ALBUQUERQUE, op. cit., 2023, p. 36.

⁸ MOREIRA, Egon Bockmann, GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações**: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 126.

cuidadosamente “catalogados, sistematizados e consensualmente alocados nessa matriz.”⁹

Deste modo, a matriz de alocação de riscos torna-se parte necessária para que se tenha sucesso no contrato, garantindo - ou, ao menos, buscando garantir - uma distribuição mais justa e explícita dos riscos futuros. Albuquerque¹⁰ defende que, além de segurança jurídica, a matriz de risco irá contribuir para que se tenha a precificação do objeto contratual, assim, tendo pleno conhecimento dos riscos que serão assumidos, a parte responsável pode aferir de forma mais eficiente e equilibrada a expressão econômica das contraprestações a serem assumidas.

É através da matriz de risco que as partes do contrato (poder concedente e concessionária) irão definir - com critérios técnicos razoáveis - quem irá suportar esse ou aquele evento futuro.¹¹ A atribuição desses riscos pode ser realizada com cláusula matriz de risco expressa ou de modo geral, tendo como base apenas a legislação, sem que haja cláusula de matriz de risco.¹²

Entretanto, é necessário compreender que a matriz de risco não pode ser aplicada de forma genérica ou copiada indiscriminadamente¹³, assim, cada contrato deve ter sua matriz de risco construída conforme as particularidades do projeto a ser executado. Como destaca Moreira¹⁴, esse não é um dado que podemos copiar do que dispõe integralmente a lei, mas sim deve-se entender como um “construído” a ser realizado caso a caso, utilizando como base a lei, mas não se assegurando exclusivamente nela.¹⁵

Uma vez identificados os riscos, é necessário classificá-los qualitativamente, considerando a natureza e os efeitos de cada um. Essa análise permite um melhor

⁹ MOREIRA; GARCIA, op. cit., 2024, p. 126.

¹⁰ ALBUQUERQUE, op. cit., 2023, p. 36.

¹¹ MOREIRA, op. cit., 2022, p. 46.

¹² MOREIRA, op. cit., 2022, p. 46.

¹³ MOREIRA, op. cit., 2022, p. 50.

¹⁴ MOREIRA, op. cit., 2022, p. 50.

¹⁵ Nesse sentido, é necessário destacar que autores como Caio Felipe Carminha de Albuquerque defendem a utilização de metodologias pré-definidas e adaptáveis que possam ser replicáveis a todas as matrizes de riscos, para o autor, se bem elaborada as metodologias predefinidas podem trazer benefícios para as partes, tanto no que se refere ao custo para elaboração de matriz de risco, quanto pela consistência na precificação dos riscos contratuais. No entanto, Edward Farquharson et al, compreende que a padronização de contratos sem que haja um grande acúmulo de experiência e, também, boas práticas por parte da Administração Pública, pode representar um equívoco. Portanto, em um futuro em que se tenha metodologias pré-definidas e adaptáveis nas matrizes de riscos, é importante que elas sejam bastante adaptáveis para permitir modificações conforme especificidade do projeto. Cf.: ALBUQUERQUE, op. cit., p.47.

agrupamento de riscos e verificação dos possíveis impactos.¹⁶ Assim, os riscos devem ser avaliados, projetados e alocados de forma que se possa mitigar os impactos negativos que possam surgir durante a execução do contrato, ainda, Moreira compreende que os eventos futuros e imprevisíveis serão definidos com base em experiências anteriores.¹⁷

A análise de quem melhor suporta, econômica ou tecnicamente, os riscos visa não apenas prever quais serão os eventos futuros, mas também as possíveis consequências. Conforme argumenta Moreira¹⁸ entende-se que os riscos serão quantificados e valorados economicamente. No entanto, existem eventos que o cálculo dos riscos irá se mostrar oneroso e economicamente ineficiente, de modo que os eventos acabam por se distanciar muito da realidade, tornando sua previsão em contrato impossível.

Dois pontos fundamentais devem ser considerados na elaboração da matriz de risco: (i) os riscos devem ser alocados para a parte a qual possui maior capacidade técnica e financeira, quando se aloca riscos para a parte que não cumpre esses “requisitos” torna-se a cláusula ineficaz e perde-se o objeto da matriz de risco, além disso, alocar riscos a quem não vai conseguir atenuar ou suportá-los, causará, possivelmente, a morte do contrato; (ii) não se deve atribuir incertezas como se fossem riscos, isso não só viola o ordenamento jurídico, como também compromete o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA MATRIZ DE RISCOS E SUAS BASES LEGAIS

A matriz de riscos não é um conceito que adveio com a Lei n.º 14.133/2021, ao contrário, possui uma evolução histórica que se fundamenta em diversos marcos legislativos que moldaram sua forma de aplicação ao longo do tempo. Esse instrumento jurídico se desenvolveu a partir de uma necessidade de tornar os contratos de concessão e administrativos mais eficientes, transparentes e equitativos, especialmente em projetos que possuem um grande investimento, tais como rodovias, aeroportos e saneamento.

¹⁶ ALBUQUERQUE, op. cit., 2023, p. 40

¹⁷ MOREIRA, op. cit., 2022, p. 51.

¹⁸ MOREIRA, op. cit., 2022, p. 52.

A Lei n.º 8.666/1993, que regulamentava as licitações e contratos administrativos, não tinha previsão expressa sobre a necessidade de identificar, alocar e mitigar riscos nos contratos firmados com o poder público, ou seja, os eventos futuros e incertos eram discutidos dentro da teoria da imprevisão, o que por vezes não só prejudicava a execução do projeto, como também apresentava grandes riscos de judicialização da demanda para requerer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Apesar da lei anterior não dispor sobre matriz de alocação de riscos, o Código Civil¹⁹ já trazia, em diversos dispositivos, a possibilidade de alocação de riscos entre as partes e em diversos tipos de contrato, além disso, é no Código Civil que foi disciplinado os efeitos decorrentes de caso fortuito e força maior.²⁰

A Lei n.º 8.987/1995, que dispõe sobre as concessões de serviços públicos, também traz na redação do artigo 2º, incisos II, III e IV²¹, a atribuição de riscos ao concessionário. No entanto, o art. 38, §1º, inciso III, vai estabelecer que nos casos em que comprovado que se trata de caso fortuito ou força maior, a concessionária poderá paralisar os serviços sem que ocorra a caducidade do contrato. Ademais, no artigo 9º, §3º²² irá atribuir os riscos tributários ao poder concedente.²³

Ainda, a Lei n.º 11.079/2004, que estabeleceu normas gerais para Parcerias Público-Privadas (PPPs), foi fundamental para trazer mais clareza sobre a necessidade de compartilhamento de riscos de forma equilibrada entre o poder concedente e o concessionário, sendo a primeira legislação a trazer de forma expressa a alocação de riscos entre os parceiros. Através do artigo 5º, inciso III, estabelece de forma obrigatória a elaboração de cláusula que estabeleça de forma

¹⁹ O Código Civil, de forma espalhada, irá dispor sobre atribuição de riscos nos artigos: 49-A, parágrafo único, o qual vai estabelecer a necessidade de autonomia patrimonial da pessoa jurídica para alocação e segregação dos riscos; artigo 421-A, descreve a alocação de riscos entre as partes em contratos civis e empresariais; artigos 458 a 460, define a atribuição de riscos nos contratos aleatórios; artigos 492 a 494 vai dispor sobre riscos nos contratos de compra e venda; artigos 611 e 612 disciplinam os riscos nos contratos de empreitada; e por fim, o artigo 759 e ss, vai atribuir riscos nos contratos de seguro.

²⁰ O Art. 393, parágrafo único irá definir como caso fortuito ou força maior eventos cujo os efeitos são tidos como inevitáveis ou impossíveis de impedir.

²¹ O artigo irá definir as principais modalidades de delegação de serviço público, e também dispõe da alocação de riscos entre as partes, o inciso II, III e IV determinam que a prestação deverá ser realizada pela concessionária “por sua conta e risco”. Ou seja, tem-se a noção de que os riscos quanto à execução do projeto devem ser suportados integralmente pela concessionária.

²² O §3º do Art. 9º especifica que as alterações relacionadas a tributos e/ou encargos legais, seja decorrente de criação, modificação ou extinção de normas legislativas, se ocorridas após a apresentação da proposta e que apresente impactos aos custos dos serviços, ensejará revisão da tarifa, devendo ser suportada pelo poder concedente.

²³ MOREIRA; GARCIA, op. cit., 2024, p. 124.

literal como serão divididos os riscos entre as partes, até mesmo nos casos em que se configure caso fortuito, força maior, fato príncipe e álea econômica.

A Lei n.º 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, também traz a cláusula de matriz de risco como obrigatória nos editais, e define a matriz de risco em seu artigo 42, inciso X, como sendo uma “[...] cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação [...]”, além disso, os critérios mínimos para sua elaboração:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo quando de sua ocorrência;
- b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação; c)
- estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.²⁴

No entanto, apesar de inicialmente discutida em diversas legislações, a matriz de riscos só alcançou um nível mais detalhado e sistematizado com a Lei n.º 14.133/2021. Tal fato torna-se evidente quando analisado o art. 186, que estabelece a aplicação dos dispositivos da Lei n.º 14.133/2021 de forma subsidiária à Lei nº 8.987/1995 e à Lei nº 11.079/2004. Portanto, compreende-se que apesar de outras leis apresentarem a possibilidade de elaboração de matriz de risco há uma lacuna normativa²⁵ que precisa ser preenchida e que, por óbvio, será suprida através da Lei que dispõe de uma metodologia mais detalhada.

Deste modo, a lei representa um marco, pois de forma, também, espalhada institucionaliza a utilização da matriz de riscos como um instrumento obrigatório na fase de planejamento dos contratos, visando uma maior clareza na distribuição de

²⁴ BRASIL. **Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13303.htm.

²⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. **Aplicação subsidiária da nova Lei de Licitações às concessões e PPPs.** JOTA: Publicistas, 2023.

responsabilidades e redução de litígios. Com a lei, a matriz de riscos não é apenas um acessório, mas um elemento central na estruturação dos contratos, assegurando uma alocação mais eficiente de recursos e maior segurança jurídica para todas as partes envolvidas.

Portanto, a matriz de riscos, apesar de ser frequentemente considerada uma inovação recente, possui um histórico que remonta a diversas legislações anteriores, que gradualmente moldaram o cenário atual. A Lei n.º 14.133/2021 consagra o uso dessa ferramenta como um pilar para a gestão contratual no Brasil, buscando garantir que os riscos sejam identificados e alocados de forma transparente e eficiente desde o início do processo.

2.2 RISCOS E INCERTEZAS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:

DIFERENCIAÇÃO E IMPACTOS À LUZ DA DOCTRINA

Em um contexto onde a única certeza é a incerteza, os contratos administrativos encontram uma provocação: a diferenciação entre aquilo que pode - e deve - ser previsto e o que estará além de qualquer previsão. A compreensão precisa dessa distinção entre risco e incerteza é importante para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade dos projetos de infraestrutura.

Nesse sentido, é crucial compreender qual o entendimento econômico e jurídico acerca do conceito de risco. Moreira e Garcia²⁶ irão destacar não só que os riscos são eventos futuros e incertos, mas também que “com base em informações pretéritas, as partes avaliam a probabilidade com que os eventos determináveis poderão ocorrer no futuro, bem como a viabilidade de seu gerenciamento e custos potenciais. Por isso, é possível sua quantificação econômica e a realização de escolhas de médio e longo prazos [...]”.

No entendimento de Frank H. Knight²⁷ os riscos não estão associados a incertezas, isso porque as incertezas não podem ser mensuradas, tampouco quantificadas. Roger Kasperson²⁸ define a incerteza como uma circunstância “onde a

²⁶ MOREIRA; GARCIA, op. cit., 2024, p. 127.

²⁷ KNIGHT, Frank H. **Risk, Uncertainty, and Profit**. NY: Dover Publications, 2006 (reimpr. 1957), p. 233.

²⁸ KASPERSON, Roger. Coping with deep uncertainty: Challenges for environmental assessment and decision-making. In: BAMMER, G.; SMITHSON, M. (Eds.). **Uncertainty and risk: Multidisciplinary perspectives** (chapter 27, pp. 337-348). London: Earthscan Publications Ltd, 2008.

magnitude e probabilidade de eventos e consequências não podem ser estimadas com qualquer precisão”.

Nesse sentido, Moreira²⁹ compreende que ao atribuir incertezas como se fossem riscos haveria violação do ordenamento jurídico, do mesmo modo que alocar de forma genérica e imprecisa. Assim sendo, destaca-se que nas previsões normativas “não existem riscos residuais”.³⁰

No que tange à matriz de riscos não há como trabalhar com incerteza. Flavio Germano de Sena Teixeira Júnior, Marcos Nóbrega e Rodrigo Torres Pimenta Cabral³¹ afirmam que “algumas dessas fontes de incerteza serão exploradas em mais detalhes antes de descrever alguns cuidados que podem melhorar sua confiabilidade”. Deste modo, compreende-se que apenas quando essas incertezas são analisadas de forma detalhada é que elas se tornam mensuráveis e, conseqüentemente, passíveis de alocação.

Ademais, as cláusulas que tratam sobre incertezas como se fossem riscos se mostram ineficazes ante a violação da boa-fé objetiva.³² Apenas os riscos podem ser transferidos de forma consensual e recíproca, desde que estejam devidamente calculados com base na realidade.

Embora os riscos possam ser identificados, analisados e alocados de forma correta, ainda existem eventos que estão sujeitos a circunstâncias não previstas que podem comprometer tanto a precificação original do contrato quanto a execução do projeto de infraestrutura. Assim, a correta distinção entre riscos e incertezas é necessária para que a eficácia e equilíbrio econômico-financeiro sejam mantidos ao longo da execução de projetos de grande vulto.³³

²⁹ MOREIRA, op. cit., 2022, p. 53.

³⁰ MOREIRA; GARCIA, op. cit., 2024, p. 128.

³¹ TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; NÓBREGA, Marcos; CABRAL, Rodrigo Torres Pimenta. Matriz de riscos e a ilusão da perenidade do passado: precisamos ressignificar o conceito de tempo nas contratações públicas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 74, p. 59-82, jul./set. 2021, p. 70.

³² MOREIRA; GARCIA, op. cit., 2024, p. 128.

³³ Nesse sentido, Teixeira Junior, Nóbrega e Cabral, compreendem que: No que tange aos contratos públicos complexos e de longo prazo (como os de infraestrutura), no entanto, a não ergodicidade é regra que se impõe. Por isso (ou seja, diante da incompletude intrínseca aos contratos de concessões e PPPs), confiar à matriz de riscos o papel de âncora do reequilíbrio econômico-financeiro de uma Concessão ou PPP (que é, repisa-se, em regra, um sistema não ergódico), parece-nos, no mínimo, algo questionável. Cf.: TEIXEIRA JUNIOR; NÓBREGA; CABRAL, op. cit., 2021, p. 78.

3 A LEI N.º 14.133/21 E A MATRIZ DE RISCOS

A Lei n.º 14.133/2021 representa um avanço na modernização dos processos licitatórios no Brasil. Entre as diversas inovações trazidas pela lei, esse trabalho busca destacar a formalização e obrigatoriedade da elaboração de cláusula de matriz de alocação de riscos nos contratos administrativos. Destaca-se que diferentemente da lei anterior, a Lei n.º 14.133/2021, apresenta a possibilidade de que todos os contratos prevejam os riscos e, em alguns casos, torna obrigatória a sua elaboração.³⁴

A alocação de risco é espalhada em mais de um dispositivo³⁵, no entanto, é o artigo 103 da Lei, que define de forma genérica como e quando serão alocados os riscos:

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o **caput** deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

³⁴ O Art. 92 prevê a necessidade de matriz de risco “quando for o caso”, nesse sentido, Moreira e Garcia compreendem que nem todo contrato irá demandar uma matriz de risco, até mesmo porque a elaboração de uma poderia aumentar os custos. MOREIRA; GARCIA, op. cit. 2024, p. 131.

³⁵ Marçal Justen Filho irá dizer que “A disciplina da Lei 14.133/2021 sobre alocação de riscos encontra-se desdobrada em uma pluralidade de dispositivos. Entre eles, apresentam especialmente relevância os arts. 22 e 123. Por isso, algumas questões atinentes ao art. 22 serão objeto de tratamento conjuntamente com o exame das previsões do art. 123.” No entanto, no presente trabalho, discute-se exclusivamente o que dispõe o art. 103 da referida Lei. Cf.: JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1272.

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do **caput** do art. 124 desta Lei;

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.

§ 6º Na alocação de que trata o **caput** deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira.³⁶

Nesse contexto, Marçal Justen Filho observa que:

Toda contratação (administrativa ou não) consagra uma determinada alocação de riscos. Portanto, o dispositivo examinado não significa que somente em alguns casos o edital contemplaria a alocação de riscos. O dispositivo se refere à matriz de risco, considerada como uma cláusula específica, destinada a formalizar a alocação de riscos.³⁷

No entanto, nos contratos que não dispõe de matriz de riscos específica Moreira e Garcia compreendem que:

[...] o fato de o contrato não ter uma matriz de risco específica não quer dizer que o contrato não distribua riscos. Contratos servem, precipuamente, para criar os corretos incentivos para o seu *enforcement* e para partilhar corretamente os riscos de acordo com as obrigações de cada parte. Alguns contratos, pela sua natureza ou mesmo complexidade, demandarão uma matriz de riscos específica, detalhada e precisa. Outros não. A distribuição de riscos já estará naturalmente promovida no próprio contrato.³⁸

Conforme destacado no capítulo 2, a matriz de risco busca assegurar às partes envolvidas uma gestão mais eficiente dos riscos³⁹ que estão associados à execução do contrato, assim, promovendo maior transparência, segurança jurídica e previsibilidade.

Moreira e Garcia, evidenciam corretamente o fato de que alguns contratos necessitam de uma matriz de riscos mais detalhada, com um nível maior de

³⁶ BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

³⁷ JUSTEN FILHO, op. cit., 2021, p. 1272.

³⁸ MOREIRA; GARCIA, op. cit., 2024, p. 131.

³⁹ Nesse sentido, tem-se o entendimento de Justen Filho, para o autor a alocação de riscos eficiente é a possibilidade de identificar e alocar os riscos a parte que terá condições maiores de evitar ou mitigar os danos decorrentes daquele evento. JUSTEN FILHO, op. cit., 2021, p. 1278.

especificidade. Nesse sentido, ao considerar que a elaboração da matriz de risco deve ocorrer ainda na fase de planejamento, tem-se a possibilidade de que as partes tenham pleno conhecimento dos riscos que estarão sob sua responsabilidade para mitigação e/ou afastamento evento danoso.⁴⁰

Ainda, o artigo 22 - em conformidade com o artigo 103 - estabelece que “o edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo”.

No entanto, compreende-se que a taxa de risco compatível ao objeto licitado fará sentido - a fim de contemplar as incertezas decorrentes do conhecimento do projeto - nas contratações integradas, desde que bem definidos os critérios e parâmetros de precificação. Contudo, é evidente que essa taxa não funcionaria de forma eficiente em projetos que necessitam de um grau de detalhamento maior⁴¹

É evidente que a lei vigente reforça o princípio do equilíbrio econômico-financeiro estabelecido pelo artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, que estabelece que:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.⁴²

Assim, nos casos em que houver eventos imprevistos, o contrato deverá ser reequilibrado de forma justa, sendo esse um instrumento fundamental para assegurar que nenhuma das partes sofra com prejuízos excessivos, além de garantir a

⁴⁰ Ao considerar que a elaboração da matriz de riscos se dá ainda na fase de planejamento, Moreira destaca a importância da impugnação e esclarecimentos quanto à alocação de riscos, uma vez que é pacificado o entendimento de que se não houve impugnação do edital a parte estará anuindo com as disposições que lá constam. Cf.: MOREIRA, op. cit., 2022, p.50-51.

⁴¹ MOREIRA; GARCIA, op. cit., 2024, p. 132.

⁴² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

sustentabilidade do projeto. A matriz de risco não se propõe a ser a única forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mas é um bom ponto de partida.

Nos contratos regidos pela Lei n.º 14.133/2021, a matriz de risco deve ser elaborada ainda na fase de planejamento⁴³ constando no edital e, posteriormente, no contrato. Ela estabelece de forma explícita e transparente a distribuição dos riscos, como por exemplo: (i) riscos financeiros, decorrentes de variação de preços, inflação etc.; (ii) riscos operacionais, ligados a problemas de execução nos contratos; (iii) riscos legislativos, quando há mudanças legislativas e normativas para aquele setor.

Portanto, identifica-se quais são os riscos mais comuns em obras e serviços de grande vulto econômico, analisa-os e, por fim, define-se como serão distribuídos os riscos entre o poder concedente e a concessionária. Nesse diapasão, é necessário destacar que pode-se optar pelo compartilhamento de um risco e até mesmo pela securitização.

A obrigatoriedade da elaboração da matriz de risco em contratos de grande vulto visa trazer uma clareza maior para as partes envolvidas, assim, permitindo uma previsão mais precisa dos custos e, como consequência, uma melhor precificação das propostas apresentadas em licitações. Tal previsibilidade é necessária para evitar reajustes de forma excessiva e garantir, também, que o contrato seja executado o mais próximo do orçamento inicial previsto.

Para além disso, a alocação de riscos realizada de forma clara contribui para a redução de disputas judiciais, uma vez que as responsabilidades são definidas durante o planejamento do projeto. Ao minimizar a incerteza sobre quem deve arcar com os custos de eventos imprevistos, a matriz de riscos tende a promover uma execução mais tranquila dos contratos de concessão.

3.1 MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS

⁴³ Ao considerar que a elaboração da matriz de risco ocorre na fase de planejamento, Moreira compreende que neste caso é factível uma discussão pré-contratual a fim de estabelecer de forma equilibrada os riscos entre as partes, uma vez que a construção unilateral da matriz de risco pode, além de atribuir riscos que a concessionária ou poder concedente não seriam capazes de suportar, gerar grande desequilíbrio econômico-financeiro no contrato pactuado.

Nos contratos de concessão de rodovias, a alocação correta de riscos se mostra como uma linha tênue entre a sustentabilidade ou a morte de um projeto de infraestrutura. Neste capítulo pretende-se discutir as especificidades dos contratos de infraestrutura e alocação de riscos, analisando também quais são os riscos gerenciáveis e não gerenciáveis nessas concessões.

Conforme verificado no capítulo 2, o conceito de alocação de riscos é algo bastante comum em relações contratuais, nesse sentido, destaca-se a lição de Justen Filho⁴⁴, o qual afirma que “A execução de qualquer objeto envolve riscos e responsabilidades, cuja titularidade, conteúdo e extensão variam a depender das circunstâncias e dos eventos supervenientes”. Além disso, estará sempre relacionada a quem possui maior capacidade de absorção do risco e/ou maior capacidade de negociação para mitigação.

É notório que em relação aos contratos de concessão, o critério quanto a distribuição de riscos tem apresentado uma evolução, desde a chegada da Lei n.º 8987/1995 até a Lei n.º 14.133/21, tornando a alocação de risco mais equitativa entre as partes.

Nesse contexto, deve-se ter em mente que os contratos de concessão de rodovias são contratos de grande investimento econômico, com um longo prazo de execução, elevada complexidade técnica e, além disso, são contratos que tendem a possuir riscos decorrentes de crises climáticas, mas também de aumento de insumos, variação cambial e problemas de engenharia do projeto. Ao longo da execução do projeto a concessionária possivelmente irá enfrentar tais dificuldades. Compreende-se, portanto, que a distribuição de riscos entre o poder concedente e a concessionário será um dos mecanismos de garantia de sustentabilidade do contrato de concessão.⁴⁵

Por serem contratos de longo prazo, é necessário que a precificação do projeto seja realizada considerando alguns eventos imprevisíveis, uma vez que em muitos casos a jurisprudência compreende que eventos como aumento de insumos,

⁴⁴ JUSTEN FILHO, op. cit., 2021, p. 1272.

⁴⁵ DABUS, André. Riscos gerenciáveis e não gerenciáveis em concessões de rodovias. **Revista de Direito Público da Economia -RDPE**: Belo Horizonte, ano 16, n.º 57, p. 43-79, jan/mar. 2017, p. 46.

variação cambial⁴⁶ e problemas de engenharia⁴⁷ são riscos gerenciáveis pela própria concessionária. Assim sendo, os contratos de concessão de rodovias tendem a trazer grandes problemas para as partes envolvidas, especialmente na discussão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A ausência de matriz de riscos expressa⁴⁸ deixa as partes à mercê do que dispõe a lei e normas correlatas, ou seja, será através da interpretação da lei e de normas que o risco será distribuído.

Nesse sentido, muitas vezes nota-se que os contratos anteriores à Lei n.º 14.133/2021 trazem como pressuposto a absorção integral dos riscos intrínsecos à concessão por parte da concessionária, raro as exceções em que o contrato dispõe ao contrário.

Quanto à aplicação da matriz de risco, André Dabus⁴⁹ compreende que “Não há um conceito uniforme e padronizado para aplicação de alocação de riscos nos contratos de concessões, de uma forma geral”. A matriz de risco não pode ser vista como uma receita aplicável de forma igual a todos os projetos⁵⁰, nesse sentido, Caio Felipe define não uma padronização da matriz de risco, mas a possibilidade de uma metodologia com predefinições e que seja adaptável, a cada projeto e suas especificidades.⁵¹

Portanto, o que se tem aqui é a necessidade de compreender o projeto em seus detalhes, entender - com base em eventos anteriores - quais são os possíveis

⁴⁶ Nesse sentido, ainda na Lei n.º 8.666/1993 havia esse entendimento, conforme Acórdão do Tribunal de Contas da União: A variação cambial, em regime de câmbio flutuante, não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, embasar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com fulcro no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. Para que a variação do câmbio possa justificar o pagamento de valores à contratada a título de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, faz-se necessário que ela seja imprevisível ou de consequências incalculáveis. Cf.: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 4125/2019**-Primeira Câmara. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 4 de junho de 2019.

⁴⁷ Nesse sentido, o TCU entende que o aditamento é considerado irregular “haja vista que a inadequação do projeto desenvolvido (...) deve ensejar a sua rejeição, e não a alteração do contrato para contemplar a solução desejada pelo contratante, em violação ao art. 66, §2º, do Decreto 7.581/2011”. Cf.: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 831/2023** - Plenário. Relator: Benjamin Zympler. Acompanhamento. Processo nº 040.777/2021-9. Data da sessão: 03 de maio de 2023. Ata nº 17/2023 - Plenário.

⁴⁸ Nesse sentido, Moreira compreende que: Caso as partes deixem do lado de fora do contrato a atribuição de responsabilidade por eventos futuros e incertos, elas ficam reféns da interpretação da lei, do contrato e dos fatos em si mesmos. Cf.: MOREIRA, op.cit., 2022, p. 46.

⁴⁹ DABUS, op. cit., 2017, p. 46.

⁵⁰ Moreira e Garcia destacam que a matriz de risco não pode ser apenas um “copia e cola” da Lei e das normas correlatas, é necessário que se analise o caso de forma específica, entendendo as especificidades do projeto, quanto mais compreensão das especificidades do projeto, mais chances de alocar o risco de forma eficiente se terá.

⁵¹ ALBUQUERQUE, op. cit., 2023, p. 47.

riscos que podem sobrevir ao contrato firmado entre a Administração Pública e a Concessionária.

4 GESTÃO DE RISCOS E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NO LOTE 1

Inicialmente, é necessário destacar que as concessões de rodovias estão reféns de uma série de riscos, dos quais alguns são inerentes à natureza do próprio contrato. De modo que a previsão e o gerenciamento desses riscos devem ser elaborados de forma eficaz, uma vez que são cruciais para a sustentabilidade do projeto, considerando, especialmente, que são projetos de longo prazo e que envolvem um investimento financeiro de grande vulto. Nesse contexto, considera-se que contratos de concessão de rodovias envolvem alguns tipos comuns de riscos, sendo os mais comuns os riscos operacionais, financeiros, de demanda, regulatórios e ambientais.

No que se refere aos riscos operacionais, estes estarão associados à execução do projeto objeto do contrato de concessão, bem como às possíveis dificuldades decorrentes de obras estruturais não previstas e gestão de emergências. O risco operacional exige das concessionárias uma aptidão técnica e melhor planejamento. É necessário destacar que os problemas operacionais podem levar a concessionária a ser sancionada pelo poder concedente, assim, aumentando os custos indiretos do contrato.

Por outro lado, os riscos financeiros compreendem as variações econômicas que tendem a repercutir na capacidade financeira dos projetos. É bastante comum que as flutuações nas taxas cambiais e de insumos, bem como crises econômicas afetem os contratos de concessão. No entanto, a 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, tem pacificado o entendimento de que as flutuações nas taxas cambiais, bem como no valor dos insumos, são riscos gerenciáveis pela

concessionária, não sendo passível nem mesmo de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.⁵²⁵³

O risco de demanda, dentre todos, talvez seja um dos mais críticos em uma concessão de rodovia, porque ocorre devido a possível variação do volume de tráfego do pedágio da rodovia concedida. Neste risco, tem-se a frustração da projeção do fluxo de veículos realizada pela concessionária, o que em alguns casos pode comprometer significativamente a receita da concessionária, de modo a impactar a sustentabilidade financeira e operacional do projeto. Além disso, esse tipo de risco surge em razão de diversos motivos, como erro no cálculo da projeção, variações econômicas, construções de rotas alternativas e, como visto num passado recente, o surgimento de uma pandemia também pode apresentar impactos no fluxo de demanda dos pedágios.

Já os riscos regulatórios se apresentam como uma grande preocupação no contexto brasileiro. Isso porque as leis e normas que subjugam as concessões de rodovias quando apresentam alterações impactam no entendimento das cláusulas contratuais e podem gerar decisões judiciais imprevisíveis.

Por fim, os riscos ambientais⁵⁴ das concessões de rodovias estão associados à possibilidade de impacto que as obras podem ter em relação ao meio ambiente.

⁵² Nesse sentido: APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO ORDINÁRIO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. POLÍTICA ECONÔMICA DA PETROBRAS. REPERCUSSÃO NO PREÇO DO INSUMO DE EMULSÃO ASFÁLTICA. ACOLHIMENTO. REPERCUSSÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA.1. DE FATO, TANTO O DECRETO MUNICIPAL Nº 10.248/2011 DE CASCAVEL QUANTO A LEI 8.666/93 ADMITEM O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO, EXIGINDO, PARA TANTO, A DEMONSTRAÇÃO DE FATOS IMPREVISÍVEIS, OU PREVISÍVEIS, PORÉM, DE CONSEQUÊNCIAS INCALCULÁVEIS, RETARDADORES OU IMPEDITIVOS DA EXECUÇÃO DO AJUSTADO.2. NO PRESENTE CASO, MUITO EMBORA A VARIAÇÃO PROVENIENTE DA ALTERAÇÃO DA POLÍTICA DE PREÇOS DA PETROBRAS POSSA MESMO REFLETIR UM EVENTO DESFAVORÁVEL E, DE CERTA FORMA, PREVISÍVEL NA GRANDE MAIORIA DAS VEZES, A MAGNITUDE DOS ACRÉSCIMOS REALIZADOS NO CURSO DO CONTRATO TRANSCENDEM A NORMALIDADE E TORNAM NECESSÁRIA A REPACTUAÇÃO ALMEJADA.3. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0013282-89.2021.8.16.0021 - Cascavel - Rel.: DESEMBARGADOR ROGÉRIO ETZEL - J. 24.09.2024)

⁵³ Nesse sentido: APELAÇÃO CÍVEL – DIREITO ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO – PEDIDO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO – CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRA POR PREÇO GLOBAL - RECAPE EM CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE (CBUQ) – ALTA DE PREÇOS DOS INSUMOS – FLUTUAÇÃO DE PREÇOS DO MERCADO QUE É PREVISÍVEL - SITUAÇÃO INERENTE AO RISCO ORDINÁRIO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL – AUSÊNCIA DE IMPREVISIBILIDADE OU DE EXCEPCIONALIDADE APTA A JUSTIFICAR A INTERVENÇÃO CONTRATUAL – MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0000335-25.2021.8.16.0143 - Reserva - Rel.: SUBSTITUTO MARCIO JOSE TOKARS - J. 18.09.2024).

⁵⁴ Nesse diapasão, Moreira compreende que no risco ambiental há possibilidade tanto de comprometer o início do projeto, quanto da impossibilidade de se atribuir riscos ambientais ao ente privado, uma vez

Comumente - ainda que não pudesse ser assim -, desmatamentos, deslizamentos de terra e contaminação de recursos hídricos que não possuem previsibilidade tendem não só a levar à interrupção do projeto, como também apresentam uma possibilidade de litígios com as comunidades locais, Ministério Público, órgãos municipais, estaduais e federais, como por exemplo o IBAMA.

Portanto, é notório que os riscos de concessões de rodovias são diversos e, muitas vezes, interdependentes. A identificação e correta alocação dos riscos são cruciais para a fiel execução do contrato e mitigação de litígios decorrentes de eventos futuros e incertos.

4.1 ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCO DO LOTE 1 - VIA ARAUCÁRIA

A análise do contrato de concessão de rodovias do Lote 1 foi conduzida observando os seguintes critérios: (i) sob os aspectos jurídicos, observou-se a transparência e clareza das cláusulas, a conformidade com o que dispõe a Lei n.º 14.133/2021, bem como a real capacidade de gestão dos riscos pelas partes; (ii) do ponto de operacional, verificou-se as responsabilidades atribuídas a cada parte e a flexibilidade nos cenários em que se apresente mudanças regulatórias e condições externas desfavoráveis; (iii) no âmbito do equilíbrio econômico-financeiro, analisou-se a possibilidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato quando da ocorrência de fatos supervenientes; por fim, buscou-se analisar quais abordagens serão adotadas frente aos riscos ambientais e regulatórios.

O Lote 1, arrematado pela concessionária Via Araucária, abrange uma extensão de 473,01km de rodovias federais e estaduais, englobando as BR's 277, 373, 376, 476, 418, 423 e 427. O edital prevê como principais ações a duplicação da rodovia em 344km, a construção de novas faixas em 210km, implantação de 32km de novas marginais, criação de novos acostamentos em 44km, construção de 27km em ciclovias, edificação de 79 pontes e viadutos, instalação de 12 passarelas de pedestres, construção de 14 passagens de fauna e implementação de 5 praças de pedágio. O investimento da concessionária será de aproximadamente R\$13,1 bilhões,

que não é passível de se estabelecer um contrato com seguradora, isso porque alguns riscos podem apresentar um dano contratual muito grande, comprometendo completamente a sustentabilidade econômica do contrato. Cf.: MOREIRA, op. cit., 2022, p. 55.

sendo divididos em investimento obrigatório e despesas operacionais durante os 30 anos de contrato.

Vencida a descrição do objeto do contrato, partirei agora para análise. O contrato a ser analisado traz em suas cláusulas 22 e 23, bem como em seus Anexos 5, 6, 11 e 15 uma estrutura que dispõe sobre alocação de riscos e reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a presente análise foi dividida em três aspectos fundamentais: jurídicos, operacionais e quanto ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No que tange aos aspectos jurídicos, a cláusula 22 do contrato do Lote 1 apresenta como será realizada a alocação de riscos, portanto, define de precisamente quais serão os riscos atribuídos à concessionária (Via Araucária) e quais serão atribuídos ao poder concedente (Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT). Além disso, apresenta “Mecanismos de Compartilhamento de Riscos de Preço de Insumo” disposto no Anexo 15 e o “Mecanismo de Proteção Cambial presente no Anexo 11, demonstrando, assim, uma maior diligência a fim de assegurar lisura e previsibilidade, mitigando os possíveis eventos que possam sobrevir de forma negativa ao contrato. É notório que os dispositivos apresentados na cláusula 22 demonstra estar alinhada à Lei n.º 14.133/2021, a qual dispõe em seu artigo 103 a obrigatoriedade de uma matriz de alocação de riscos que disponha de um planejamento prévio e uma gestão clara dos riscos.

A cláusula 23 dispõe sobre a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, deste modo, estabelece uma metodologia para aplicabilidade de fatores corretivos, destaca-se o “Fator D”, que define o desconto de reequilíbrio, e o “Fator E”, que seria o acréscimo de reequilíbrio. Estes mecanismos visam assegurar que os possíveis impactos econômicos - podendo eles ser decorrentes de inexecução de obrigações contratuais ou em razão da antecipação de obras e serviços - que reflitam na remuneração projetada da concessionária. O Anexo 5 ao detalhar o funcionamento através de critérios objetivos reforça a segurança jurídica contratual.

Ademais, a redação clara e objetiva está alinhado ao princípio da transparência, de modo que facilita a interpretação das cláusulas e anexos pelas partes, assim, reduz-se o risco de futuros litígios. Contudo, a efetivação dessas cláusulas está relacionada aos processos de fiscalização eficiente e da observação dos eventos que desestabilizam a execução do contrato.

Quanto aos aspectos operacionais, a alocação de risco no contrato está bem delimitada, a concessionária assume os encargos relacionados à execução de obras, manutenção e operação dos sistemas de rodovias, enquanto a ANTT mantém obrigações relativas às possíveis desapropriações e riscos legislativos. Assim, percebe-se que a divisão de riscos garante que cada parte assuma os riscos que melhor podem gerir e/ou mitigar.

O Anexo 15, que discute o mecanismo de compartilhamento de riscos relativos a preço de insumos, apresenta uma flexibilidade para que se possa lidar com as variações de preços dos materiais e serviços, assim protege não só a concessionária, como também o poder concedente de impactos econômicos imprevisíveis. Já o Anexo 11 busca estabelecer determinações de proteção cambial, de modo que seja possível mitigar os efeitos decorrentes de variações cambiais. Ambos os Anexos se mostram necessários para manutenção e estabilidade operacional do contrato quando há cenários de incerteza econômica.

Um outro aspecto importante presente no contrato é a flexibilidade para lidar com mudanças regulatórias ou eventos supervenientes. Nesse contexto, a cláusula 23 e o Anexo 6, antecipam a eventualidade de ajuste tarifário do pedágio através do Fator C, que irá refletir nas variações de receita tarifária que decorrem de decisões judiciais, mudanças tributárias e, também, quando há atrasos em reajuste.

Os aspectos relativos ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato possuem mecanismos bastante aprimorados, mesmo diante de eventos supervenientes. Os Anexos 5 e 6, estabelecem de forma clara critérios não só técnicos como financeiros para que se possa realizar o ajuste da remuneração da concessionária, assim, mantém-se a equivalência dos serviços prestados e dos custos suportados.

No Anexo 6, há o detalhamento do Fator C, sendo este um dos mais relevantes quanto ao equilíbrio financeiro do contrato. É através deste dispositivo que se permite o ajuste nas receitas tarifárias como resolução da ocorrência de fatos extraordinários. Os ajustes devem ocorrer com base em cálculos objetivos, que irão considerar as variações de tráfego e os custos operacionais.

As cláusulas também abordam - indiretamente - os riscos ambientais e regulatórios. No entanto, observa-se que a responsabilidade por questões ambientais não é tratada de forma tão detalhada, a alocação de riscos em situações de força maior ou eventos externos propõe que haja compensação financeira ou ajuste tarifário para a gestão desses riscos. Nesse sentido, compreende-se que em relação a esse

aspecto especificamente haveria a necessidade da elaboração de uma cláusula mais específica quanto à gestão de riscos ambientais.

Em suma, o contrato do Lote 1 - Via Araucária possui um nível de detalhamento técnico e jurídico superior, além de dispositivos elaborados de forma clara quando a alocação de riscos e a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. No entanto, o êxito na aplicabilidade irá depender da real capacidade de gestão e fiscalização das partes envolvidas.

5 CONCLUSÃO

A obrigatoriedade da matriz de risco em determinados contratos se mostra um avanço significativo introduzido pela Lei n.º 14.133/2021, especialmente porque contratos infraestrutura requerem um investimento maior, além de estarem sujeitos a diversos eventos futuros que podem impactar negativamente o projeto. O presente trabalho destacou que a elaboração da matriz de riscos tem potencial não apenas para reduzir disputas judiciais, mas também como forma de garantir maior clareza nos riscos e responsabilidades das partes e promover a execução sustentável dos projetos de longo prazo.

No caso da concessão que sagrou a Via Araucária vencedora, observou-se que a matriz de risco do contrato foi elaborada com base em critérios técnicos e jurídicos específicos, assim, reflete-se a disposição do artigo 103 da Lei n.º 14.133/2021. Os mecanismos que versam sobre proteção cambial e compartilhamento de riscos em caso de variação do preço de insumos, se mostram instrumentos importantes na mitigação de impactos que possam comprometer a sustentabilidade do contrato. Entretanto, a análise do contrato identificou que no que tange à gestão de riscos ambientais, essa ainda não se apresenta de forma muito clara, o que poderia - e deveria - ter sido melhor construído, a fim de evitar um possível jogo de “empurra”⁵⁵ no futuro.

⁵⁵ De acordo com entendimento de Marcos Nóbrega, o “jogo de empurra” ocorre usualmente quando a administração pública faz o projeto, a empresa o executa e no decorrer da execução do projeto ocorre um problema e ambos discutem sobre a responsabilidade do problema que ocorreu, empurrando um para o outro. Cf.: NÓBREGA, Marcos. A contratação integrada no Regime Diferenciado de Contratação: Inadequação da teoria da imprevisão como critério para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 12, nº 45, jan./mar., 2014.

No todo, as cláusulas 22 e 23 do contrato pactuado entre a ANTT e a Via Araucária para a gestão dos 473,01km de rodovias, é robusta e apresenta de forma clara as partes os riscos e responsabilidades assumidos, bem como a possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A alocação de riscos, em análise prévia, foi feita de forma a tornar o contrato eficiente - uma vez que seguindo o entendimento doutrinário disposto ao longo deste trabalho, os riscos foram alocados a quem melhor suportará este ou aquele evento, com exceção dos riscos ambientais.

Portanto, espera-se que ao longo da execução do projeto os eventos futuros ali descritos sejam mitigados e/ou afastem os riscos. É possível, sim, que os riscos assumidos pela concessionária ou ente público possam enfrentar desafios maiores do que o previsto⁵⁶, ensejando a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a fim de evitar a morte do contrato.

Um dos pontos discutidos neste trabalho é a necessidade de adequação da matriz de riscos às especificidades de cada projeto. A possibilidade de uma metodologia padronizada, embora pareça útil em um primeiro momento, não se mostra suficiente para incorporar toda a complexidade que envolve projetos de infraestrutura. Portanto, a elaboração da matriz de riscos deve ser feita por meio de estudos aprofundados do projeto, compreendendo todos os aspectos singulares do projeto e, assim, identificando os riscos a serem alocados. Nesse sentido, destaca-se que os contratos de concessão devem apresentar disposições mais claras quanto à gestão de risco ambiental, além de aprimorar os processos que visam a fiscalização das obrigações contratuais assumidas pelas partes.

Conclui-se, portanto, que a matriz de risco tem um caráter indispensável para o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, além de dar mais segurança jurídica às partes. O uso eficiente da matriz de risco não se dá apenas com a mera inclusão formal no contrato, mas principalmente quando há uma gestão proativa e colaborativa entre a concessionária e o poder concedente. Partindo dessas premissas, será

⁵⁶ Compreendendo que o futuro é frágil, Moreira também alerta para a possibilidade de mudanças no cenário, assim: “cenários drasticamente alterados, absolutamente imprevisíveis e que geram uma elevação extremada e extraordinária dos custos, onerando excessivamente uma das partes, a interpretação que privilegie o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a estabilidade do pacto é a que melhor se coaduna com o interesse público e justiça contratual”. Cf.: MOREIRA, Egon Bockmann. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: Egon Bockmann Moreira (Org.), Tratado do Equilíbrio Econômico-Financeiro, 2. ed., 2. tir. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 128.

através da matriz de risco que o projeto de infraestrutura rodoviária será desenvolvido com maior sustentabilidade financeira, contribuindo de forma essencial nas demandas econômicas do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Caio Felipe Caminha de. Riscos da matriz de riscos em contratos administrativos: análise de fragilidades e proposições de mitigação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 258, p. 31-53, jun, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2024

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo - RDA**, v. 263, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda>. Acesso em: 10 nov. 2024

ARAGÃO, José Joaquim Guilherme e et al. **Parceria Público-Privada: Procedimento de Avaliação Qualitativa de Riscos como Ferramenta para Desenho de Contratos**. Universidade de Brasília: Portal TCU, 2019, p. 2. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AE3B0144C9E>. Acesso em: 26 out. 2024

ARAÚJO, Thiago; SAMPAIO, Patricia. Previsibilidade ou resiliência? Notas sobre a repartição de riscos em contratos administrativos. Rio de Janeiro: **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/2014-edicao-especial-administracao-publica-risco-e-seguranca-juridica>. Acesso em: 10 nov. 2024

BAPTISTA, Patrícia. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos na Lei 14.133/2021: entre continuidades e novidades. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**. n. 22. São Paulo: Ed. RT, ano 6, jul./set. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.48143/rdai.22.baptista>. Acesso em: 20 nov. 2024

BARBOSA, Frederico da Silveira; GUERRERO, Dario Alexandre; ANUATTI NETO, Francisco. **Análise dos Contratos de Concessão de Rodovias Federais - Evolução da Matriz de Risco**, s/d. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.2657.5688>. Acesso em: 20 nov. 2024

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Via Araucária. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/via-araucaria>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre a Licitação e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 01 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 18 mai. 2023.

CAPAGIO, Álvaro do Canto; COUTO, Reinaldo. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n. 14.133/2021**. Comentários e quadros comparativos. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; MENEGAT, Fernando. O estatuto das estatais e a matriz de risco nos contratos públicos: Breve ensaio sobre o rompimento da “teoria das áleas” no direito administrativo. **Coluna Jurídica JML**, 2017. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=159. Acesso em: 15 nov. 2024.

COELHO, Antônio Carlos; LIMA, Carlos Marcio Campos. Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. **Rev. Adm. Pública** 49 (2) • Abr 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/8RQV8HRQPtx4GvdddTVRzdz/>. Acesso em:

DABUS, André. Riscos gerenciáveis e não gerenciáveis em concessão de rodovias. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, p. 43-79, jan/mar 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

DOURADO, Pablo Zuniga. O debate atual sobre o conceito de contrato administrativo e a administração dos riscos nos contratos de concessão (PPP). Ano 32, nº 01 (2020): **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/173>. Acesso em: 20 nov. 2024.

GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. São Paulo: Malheiros, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUZELA, R.; MOREIRA, E. B. Contratos administrativos de longo prazo, equilíbrio econômico financeiro e Taxa Interna de Retorno. In: MOREIRA, E. B. (Org.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. A interpretação da futura Lei de Licitações: a nova legislação é uma colcha de retalhos. **Jota, Os Publicistas**: 02.03.2021. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/lei-de-licitacoes-direito-publicistas-02032021>. Acesso em: 15 nov. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1272.

KASPERSON, Roger. Coping with deep uncertainty: Challenges for environmental assessment and decision-making. In: BAMMER, G.; SMITHSON, M. (Eds.). **Uncertainty and risk: Multidisciplinary perspectives** (chapter 27, pp. 337-348). London: Earthscan Publications Ltd, 2008.

KNIGHT, Frank H. **Risk, Uncertainty, and Profit**. NY: Dover Publications, 2006 (reimpr. 1957).

MOREIRA, Egon Bockmann. **Aplicação subsidiária da nova Lei de Licitações às concessões e PPPs**. JOTA, Publicistas, 21/112023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/aplicacao-subsidiaria-da-nova-lei-de-licitacoes-as-concessoes-e-ppps>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MOREIRA, Egon Bockmann. Primeiras notas sobre a matriz de riscos nos contratos administrativos: sua compreensão na Lei nº 14.133/2021. ano 20, n. 78. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**: Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/>. Acesso em: 10 out. 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann, GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações**: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviços públicos**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001470907>. Acesso em: 10 out. 2024.

PINTO, Marcos Barbosa. Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas. v. 13, n. 25. Rio de Janeiro: **Revista do BNDES**, 2006. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/921> Acesso em: 24 out. 2024.

RIBEIRO, Maurício Portugal. O reequilíbrio econômico-financeiro e o mito do regresso ao “statu quo ante”. **Direito do Estado**. 2020, s/d. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/mauricio-portugal-ribeiro/o-reequilibrio-economico-financeiro-e-o-mito-do-regresso-ao-statu-quo-ante>. Acesso em: 24 out. 2024.

TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; NOBREGA, Marcos; CABRAL, Rodrigo Torres Pimenta. Matriz de risco e a ilusão da perenidade do passado: precisamos ressignificar o conceito de tempo nas contratações públicas. **Revista da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, Belo Horizonte, ano 2, n. 02, jan/jun 2022, p. 117-140.