

# ALOCAÇÃO DE RISCOS E PRERROGATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

## Descrição

Os artigos 103 e 104 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) estabelecem dois pilares fundamentais para a compreensão do regime jurídico dos contratos administrativos: a **alocação de riscos contratuais** e as **prerrogativas da Administração Pública**. Esses institutos equilibram a necessidade de previsibilidade nas contratações públicas com a supremacia do interesse público, criando um sistema que busca segurança jurídica para ambas as partes contratuais.

## Alocação de Riscos Contratuais - Art. 103

### Conceito Fundamental

A alocação de riscos representa uma inovação significativa trazida pela Lei 14.133/2021. Trata-se da distribuição prévia e expressa, entre contratante (Administração) e contratado (particular), dos riscos inerentes à execução do contrato administrativo. Segundo o Tribunal de Contas da União, a matriz de alocação de riscos é essencial nas contratações públicas para prevenir litígios, garantir segurança jurídica e promover eficiência na execução contratual.

### Matriz de Alocação de Riscos

A matriz de riscos é um instrumento contratual que identifica, quantifica e distribui os riscos entre as partes. Conforme o art. 103, caput, o contrato poderá (faculdade) identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis, alocando-os:

- ao setor público
- ao setor privado
- compartilhados entre ambos

Embora a matriz seja geralmente facultativa, a Lei 14.133/2021 a torna **obrigatória** em duas hipóteses específicas:

1. Obras e serviços de **grande vulto** (valor estimado superior a R\$ 200

- milhões art. 6º, XXV)
2. Contratações mediante **regime de contratação integrada ou semi-integrada**

## Critérios para Alocação de Riscos (Art. 1º)

A distribuição dos riscos deve observar três critérios fundamentais:

**a) Natureza do risco:** É preciso identificar se o risco decorre de fatores técnicos, econômicos, jurídicos, ambientais, políticos etc.

**b) Beneficiário das prestações:** Deve-se verificar qual parte se beneficia diretamente da assunção do risco ou de sua materialização.

**c) Capacidade de gerenciamento:** O risco deve ser alocado à parte que possui melhores condições técnicas, econômicas e operacionais para preveni-lo, mitigá-lo e gerenciá-lo.

Este critério está alinhado ao princípio da eficiência econômica, reconhecendo que a alocação adequada de riscos reduz custos contratuais e evita pleitos judiciais posteriores. Como destaca a doutrina especializada: “a alocação dos riscos contratuais deve ser eficiente”, ou seja, atribuir cada risco à parte que pode administrá-lo com o menor custo”.

## Riscos com Cobertura Securitária (Art. 2º)

Estabelece o dispositivo uma **presunção de transferência ao contratado** dos riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras. A ratio legis é simples: se existe mercado segurador capaz de cobrir determinado risco, é mais eficiente que o particular o transfira à seguradora, incorporando o prêmio ao preço contratual, em vez de a Administração assumir esse risco.

• **CUIDADO:** A norma diz preferencialmente, não estabelecendo obrigação absoluta. Casos concretos podem justificar tratamento diverso.

## Quantificação dos Riscos (Art. 3º)

Aspecto de importância para concursos: os riscos alocados **devem ser quantificados financeiramente** e seus custos projetados no valor estimado da contratação. Isso significa que o orçamento da licitação deve considerar:

- O valor da prestação principal
- Os custos decorrentes dos riscos alocados ao contratado
- Eventuais contingências

## Equilíbrio Econômico-Financeiro e Matriz de Riscos (Art. 4º e 5º)

Aqui reside uma das mudanças mais substanciais da nova lei. A matriz de alocação de riscos **define o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**. Isto é fundamental: se um risco foi expressamente alocado a uma das partes na matriz, sua materialização **não gera, em regra, direito ao reequilíbrio**.

**Regra Geral (Art. 5º):** Quando atendidas as condições do contrato e da matriz de riscos, considera-se mantido o equilíbrio econômico-financeiro, **renunciando as partes aos pedidos de reequilíbrio** relacionados aos riscos assumidos.

**Exceções à Renúncia (Incisos I e II do Art. 5º):**

**I - Alterações unilaterais determinadas pela Administração** (art. 124, I): São as modificações impostas pela Administração para melhor adequação do contrato ao interesse público. Neste caso, mesmo havendo matriz de riscos, o contratado tem direito ao reequilíbrio.

**II - Alteração tributária superveniente:** Refere-se ao aumento ou redução de tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato, quando decorrentes de legislação superveniente. Trata-se do tradicional **fato do príncipe fiscal**.

Esta sistemática altera significativamente a aplicação da **teoria da imprevisão** nos contratos administrativos. Se o risco foi expressamente alocado na matriz, sua ocorrência não configura evento imprevisível ou extraordinário apto a gerar reequilíbrio, salvo as duas exceções mencionadas.

## Distinção entre Ação Ordinária e Extraordinária

Para compreender plenamente o instituto, é essencial distinguir:

**Ação Ordinária:** Riscos normais, previsíveis e inerentes à atividade contratada. São suportados pelo contratado e já considerados no preço. Exemplo: variações normais de mercado, pequenas flutuações cambiais.

**Ação Extraordinária:** Eventos imprevisíveis, externos à vontade das partes, que alteram substancialmente o equilíbrio contratual. Tradicionalmente, geram direito ao reequilíbrio. Exemplo: catástrofes naturais, mudanças drásticas na economia.

**A matriz de riscos tem o efeito de transformar alguns riscos tradicionalmente considerados extraordinários em riscos expressamente alocados e quantificados**, afastando o direito ao reequilíbrio (salvo as exceções legais).

## Teorias Clássicas sobre Alteração do Equilíbrio

Embora a matriz de riscos tenha modificado a dinâmica tradicional, é fundamental conhecer as teorias clássicas que fundamentam o reequilíbrio econômico-financeiro:

**a) Teoria da Imprevisão (Rebus Sic Stantibus):** Aplicável quando eventos extraordinários, imprevisíveis e externos à vontade das partes alteram substancialmente o equilíbrio contratual, tornando a execução excessivamente onerosa. Como afirma a doutrina: é a teoria da imprevisão

pressupõe uma atuação da natureza ou de terceiros que não têm qualquer vínculo com a relação contratual?•

**b) Fato do Príncipe:** Caracteriza-se por ato geral do Poder Público (normalmente legislativo ou regulamentar) que, embora não dirigido especificamente ao contrato, repercute sobre ele, causando desequilíbrio. Exemplo clássico: criação de novo tributo que onera a atividade contratada. A distinção fundamental é que o fato do príncipe decorre do **jus imperii** do Estado, afetando indistintamente toda a coletividade.

**c) Fato da Administração:** Diferentemente do fato do príncipe, o fato da administração consiste em **ação ou omissão específica** do próprio contratante (Administração) que impede ou retarda a execução do contrato. Exemplo: não liberação do local da obra, atraso na entrega de projeto básico. Como leciona a doutrina: “enquanto o fato do príncipe pressupõe uma atuação genérica, incidente sobre a sociedade em geral e baseada no jus imperii, o fato da Administração relaciona-se a condutas específicas no âmbito da relação contratual?•

A matriz de riscos **não afasta** o direito ao reequilíbrio decorrente de alteração unilateral pela Administração nem de fato do príncipe fiscal. Quanto aos demais eventos, se expressamente alocados na matriz, não geram direito ao reequilíbrio.

## Parâmetros e Detalhamento (Art. 6º)

O dispositivo permite a adoção de métodos e padrões usuais do mercado (público e privado) para a alocação de riscos. Além disso, autoriza que os ministros e secretários supervisores definam parâmetros e procedimentos para:

- Identificação dos riscos
- Alocação entre as partes
- Quantificação financeira

## Prerrogativas da Administração – Art. 104

### Fundamento Constitucional e Legal

As prerrogativas da Administração Pública decorrem do **princípio da supremacia do interesse público sobre o privado** e do **regime jurídico administrativo**. São tradicionalmente denominadas **cláusulas exorbitantes**, por extrapolarem (exorbitarem) o que seria comum em contratos privados regidos pelo Código Civil.

Como define a doutrina: “as cláusulas exorbitantes são prerrogativas da Administração Pública que se justificam na supremacia do interesse público, conferindo poderes que não seriam admitidos em relações contratuais entre particulares?•

### Rol Legal de Prerrogativas (Incisos do Art. 104)

O art. 104 estabelece um rol **exemplificativo** (não exaustivo) de prerrogativas:

## I ?? Modificação Unilateral

A Administração pode modificar **unilateralmente** o contrato para melhor adequá-lo  s finalidades de interesse público, **respeitados os direitos do contratado**.

### Tipos de alteração unilateral (art. 124, I):

- Alterações qualitativas: modificação do projeto ou das especificações
- Alterações quantitativas: aumento ou diminuo das quantidades inicialmente previstas

### ? i• LIMITES IMPORTANTES:

1. **Limite quantitativo:** As supressões ou acrescimos não podem ultrapassar os percentuais estabelecidos em lei (geralmente 25% para obras/serviços e 50% para reforma de edifícios)
2. **Limite material:** Não se pode alterar o objeto contratual de forma a desvirtuá-lo completamente
3. **Garantia do equilíbrio:** Conforme o o do art. 104, na hipótese de alteração unilateral, **as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual**

O o estabelece que **as cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado**. Portanto, a alteração unilateral refere-se ao objeto, prazo, forma de execução, mas nunca ao valor sem anuência do particular.

## II ?? Extinção Unilateral

A Administração pode extinguir (rescindir) unilateralmente o contrato nas hipóteses previstas em lei, notadamente:

- Por interesse público (rescisão administrativa)
- Por inadimplemento do contratado (rescisão sancionatória)
- Em outras situações especificadas na Lei 14.133/2021

**??? DISTINÇÃO IMPORTANTE:** Diferentemente da alteração unilateral, que gera direito ao reequilíbrio, a rescisão unilateral por culpa do contratado gera direito a sanções e não a indenizações.

## III ?? Fiscalização da Execução

Prerrogativa de **acompanhar e fiscalizar** a execução do contrato, verificando se está sendo cumprido conforme as especificações, prazos e condições estabelecidas. Esta fiscalização não exonera o contratado de suas responsabilidades contratuais e legais.

## IV ?? Aplicação de Sanções

Poder de aplicar sanções administrativas ao contratado em caso de inexecução total ou parcial do contrato, tais como:

- Advertência
- Multa
- Suspensão temporária de participar de licitações
- Declaração de inidoneidade
- Impedimento de licitar e contratar

• **REQUISITO ESSENCIAL:** As sanções devem ser **motivadas**, ou seja, fundamentadas nos fatos e no direito, garantindo-se o contraditório e a ampla defesa.

### Vantagem Ocupação Provisória

Esta prerrogativa permite à Administração **ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços** vinculados ao objeto do contrato em duas hipóteses específicas:

**a) Risco à prestação de serviços essenciais:** Quando a interrupção do serviço possa causar prejuízo à população ou ao interesse público. Exemplo: concessão de transporte público, serviços de saúde.

**b) Necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais:** Para preservar provas e garantir a continuidade enquanto se investiga descumprimento contratual, inclusive após a extinção do contrato.

**NATUREZA JURÍDICA:** A ocupação provisória não transfere a propriedade dos bens, apenas permite seu uso temporário pela Administração. É instituto semelhante à **encampação** nas concessões de serviço público, mas não se confunde com ela, pois a encampação é retomada definitiva do serviço por interesse público, com indenização.

### Fundamento Doutrinário das Prerrogativas

As cláusulas exorbitantes fundamentam-se em dois pilares:

1. **Supremacia do Interesse Público:** O interesse coletivo prevalece sobre o interesse particular quando em conflito, justificando poderes especiais à Administração.
2. **Indisponibilidade do Interesse Público:** A Administração não pode abrir mão de suas prerrogativas, pois atua em nome próprio, mas em nome da coletividade.

### Garantias do Contratado

Embora a Administração possua prerrogativas especiais, o contratado não fica desprotegido. A lei e a Constituição Federal asseguram:

### Equilíbrio Econômico-Financeiro

**Fundamento Constitucional:** Art. 37, XXI, CF/88 – as condições efetivas da proposta devem ser mantidas.

**Conceito:** É a relação de igualdade entre encargos e vantagens estabelecida inicialmente no contrato. É a chamada **equação econômico-financeira** ou **leia assumida**.

**Direito ao Reequilíbrio:** Sempre que eventos alheios à vontade do contratado alterarem essa relação inicial, ele tem direito à restauração do equilíbrio, ressalvados os riscos expressamente assumidos na matriz de riscos.

Como afirma a jurisprudência: O direito ao equilíbrio econômico-financeiro deve ser mantido e preservado durante toda a execução do contrato. Logo, diante de fato que desequilibra a equação econômico-financeira, surge o direito de o contratado pleitear o restabelecimento do equilíbrio.

### Contraditório e Ampla Defesa

Antes da aplicação de qualquer sanção ou da rescisão unilateral por suposto inadimplemento, o contratado tem direito a:

- Ser notificado dos fatos que lhe são imputados
- Apresentar defesa escrita
- Produzir provas
- Recorrer da decisão

### Indenização nas Hipóteses Legais

Quando a rescisão for por interesse público ou por fato da Administração, o contratado tem direito a indenização pelos prejuízos regularmente comprovados e pelo lucro cessante.

## Distinção entre Contratos Administrativos e Contratos Privados da Administração

**Contratos Administrativos:** Regidos predominantemente pelo Direito Público (Lei 14.133/2021), possuem cláusulas exorbitantes, estão sujeitos às prerrogativas estudadas.

**Contratos Privados da Administração:** Regidos predominantemente pelo Direito Privado (Código Civil), embora devam observar princípios administrativos. Exemplo: contratos de locação em que a Administração é locatária.

• **PEGADINHA COMUM EM PROVAS:** Nem todo contrato firmado pela Administração é contrato administrativo. É necessário verificar o regime jurídico predominante e a presença de cláusulas exorbitantes.

## Jurisprudência Relevante

Embora não existam súmulas específicas do STF ou STJ que reproduzam literalmente os dispositivos da Lei 14.133/2021 (por ser legislação recente), a jurisprudência consolidou importantes entendimentos sobre equilíbrio econômico-financeiro e prerrogativas da Administração que permanecem aplicáveis:

### Sobre Equilíbrio Econômico-Financeiro

O Superior Tribunal de Justiça, em diversos julgados, consolidou o entendimento de que:

“Embora a permissionária, em tese, possua direito à aplicabilidade da cláusula do equilíbrio econômico-financeiro prevista para os contratos administrativos, na hipótese concreta deve-se demonstrar o efetivo desequilíbrio e sua origem em fatos alheios à vontade do contratado.”

“O direito pátrio, tanto no âmbito constitucional quanto legal, assegura o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, devendo o contratado comprovar objetivamente o desequilíbrio para fazer jus ao reajuste.”

### Sobre Alteração Unilateral

O STJ reconhece que:

“Ademais, esse poder de alteração unilateral do contrato é inerente à Administração e pode ser exercido ainda que não haja previsão expressa no instrumento contratual, desde que respeitados os limites legais e o equilíbrio do contrato.”

### Teoria da Imprevisão

O STJ tem reiteradamente aplicado a teoria da imprevisão nos contratos administrativos, estabelecendo que:

“A teoria da imprevisão diz respeito à possibilidade de ocorrência de fatos novos que não podiam ser previstos pelas partes nem podem ser imputados a qualquer delas, criando uma situação de desequilíbrio muito grande apta a justificar a revisão do que foi pactuado.”

“**ATUALIZAÇÃO COM A LEI 14.133/2021:** Com a matriz de riscos, essa aplicação passa a ser mais restrita, pois riscos expressa e previamente alocados não configuram eventos imprevisíveis.”

## Quadro Comparativo: Lei 8.666/93 x Lei 14.133/2021

Aspecto	Lei 8.666/93	Lei 14.133/2021
Matriz de Riscos	Não previa expressamente	Prevista e regulamentada (art. 103)

Aspecto	Lei 8.666/93	Lei 14.133/2021
Alocação de riscos	Implícita, pela teoria da imprevisão	Explícita, com quantificação obrigatória
Equilíbrio econômico-financeiro	Sempre preservado em qualquer hipótese de ilegitimidade extraordinária	Relativizado pela matriz de riscos (com exceções)
Prerrogativas	Previstas de forma genérica	Mantidas e detalhadas
Ocupação provisória	Prevista de forma mais restrita	Simplificada e com hipóteses claras

## Aplicação Prática: Estudo de Caso

**Situação Hipotética:** A Administração Pública firma contrato para construção de ponte com prazo de 24 meses. O contrato possui matriz de riscos que aloca ao contratado os riscos decorrentes de variações cambiais até 30% e condições climáticas adversas. Durante a execução ocorrem as seguintes situações:

**Situação 1:** O dólar sofre valorização de 25% em relação ao real, encarecendo equipamentos importados.

**Análise:** Como o risco cambial até 30% foi expressamente alocado ao contratado na matriz de riscos e quantificado no preço, **não há direito ao reequilíbrio** (art. 103, §5º).

**Situação 2:** A Administração altera unilateralmente o projeto, exigindo que a ponte seja mais larga.

**Análise:** Trata-se de alteração unilateral qualitativa (art. 104, I c/c art. 124, I). O contratado **tem direito ao reequilíbrio** (art. 103, §5º, I), devendo as cláusulas econômico-financeiras serem revistas (art. 104, §2º).

**Situação 3:** Nova lei federal aumenta em 5% a alíquota do PIS/COFINS sobre serviços de construção civil.

**Análise:** Trata-se de alteração tributária por legislação superveniente (fato do príncipe fiscal). O contratado **tem direito ao reequilíbrio** (art. 103, §5º, II), independentemente da matriz de riscos.

**Situação 4:** Ocorrem chuvas intensas previstas para a região.

**Análise:** Como as condições climáticas adversas foram expressamente alocadas ao contratado na matriz de riscos, **não há direito ao reequilíbrio**, devendo o contratado ter considerado esse risco em sua proposta.

## Dicas Finais para Concursos

- 1. Memorize as duas exceções à renúncia ao equilíbrio** previstas no art. 103, §5º: alterações unilaterais pela Administração e alterações tributárias supervenientes.
- 2. Distinga claramente:** fato do príncipe (ato geral do Estado) x fato da administração (ato específico do contratante) x teoria da imprevisão (evento externo extraordinário).
- 3. Lembre-se:** a matriz de riscos é **facultativa em regra**, mas **obrigatória** para grande vulto e regimes de contratação integrada/semi-integrada.
- 4. Nas questões sobre alteração unilateral**, sempre verifique se há garantia do equilíbrio econômico-financeiro (deve haver).
- 5. Cláusulas econômico-financeiras** nunca podem ser alteradas unilateralmente sem concordância do contratado (art. 104, §1º).
- 6. A ocupação provisória** de bens não se confunde com encampação; é medida temporária para garantir serviços essenciais ou acautelar apuração de faltas.
- 7. Todas as prerrogativas** se fundamentam na supremacia do interesse público, mas não podem violar o equilíbrio contratual nem os direitos do contratado.

A Lei 14.133/2021 trouxe sofisticação e previsibilidade ao regime dos contratos administrativos. A matriz de riscos representa avanço significativo ao exigir que as partes identifiquem, quantifiquem e distribuam previamente os riscos contratuais, reduzindo litígios futuros.

Simultaneamente, mantém as prerrogativas essenciais da Administração para garantir a supremacia do interesse público, equilibrando-as com as garantias constitucionais e legais do contratado, especialmente o direito ao equilíbrio econômico-financeiro.

A compreensão profunda desses institutos exige o domínio tanto das inovações legislativas quanto dos princípios clássicos do Direito Administrativo, que permanecem como fundamento de todo o sistema.

**Para êxito em concursos públicos:** articule sempre o conhecimento das normas positivadas com os princípios constitucionais (legalidade, supremacia do interesse público, moralidade, eficiência) e com a jurisprudência dos tribunais superiores, demonstrando visão sistêmica e integrada da matéria.

### Data de criação

12/15/2025

### Autor

admin