TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	519200/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERESSADO:	CRISTINA FRANCO RIBEIRO, MARLON DE CAMPOS MATEUS, RONI MIRANDA VIEIRA, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, STB TRAVEL SHOP AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO S.A., UESLEY SÍLVIO MEDEIROS
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1674/25 - Tribunal Pleno

Pregão Eletrônico. Contratação com pagamento em moeda estrangeira. Fase de planejamento insatisfatória. Considerando inexistência de exame relativo a risco cambial. Inexistência de instrumentos de proteção contra variação cambial. Necessidade de constituição de matriz de risco. Procedência. Recomendação.

I - RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, proposta por STB Travel Shop Agência de Viagens e Turismo S/A, mediante a qual noticia supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº 369/2024 do Setor de Licitação da Secretaria de Estado da Educação (SEED)[1], tendo por objeto *"a prestação de serviços de Intercâmbio na modalidade High School, para atender 1.200 (um mil e duzentos) estudantes matriculados no Ensino Médio da Rede Pública Estadual de Ensino do Paraná, que irão estudar em escolas públicas e/ou privadas dos países: Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido e 10 (dez) servidores da SEED (dois por lote/país), que acompanharão os estudantes na viagem de ida"*.

A abertura do certame estava prevista para 29/07/2024, pelo valor global máximo de R$ 147.985.639,05.

[1] Peça 4.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

A representante aponta que o edital apresenta inconformidades na numeração de anexos, o que pode levar o licitante ao cometimento de erro de interpretação.

Acerca da capacidade econômico-financeira, aduz que, do licitante que não atender aos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), estabelecidos no edital para comprovação da situação financeira, deve ser exigido que comprove possuir capital social integralizado ou patrimônio líquido não inferior a 10% do lote em que apresentar proposta, primando pela competitividade e pela participação de empresas especializadas no objeto da licitação.

Sobre os atestados de capacidade técnica, defende a existência de direcionamento às empresas que já prestam o serviço à contratante, asseverando ser impossível, no prazo entre a publicação do edital e a apresentação das propostas, a obtenção de atestados conforme o modelo exigido pela Administração, com exigências que ultrapassam as prerrogativas legais, diante do que entende necessário alterar o edital para que seja exigido das empresas que simplesmente comprovem qualificação técnica anterior para o serviços objeto da licitação, limitados a 50% da quantidade licitada, por lote.

Assinala a existência de dúvidas em relação a determinadas situações não previstas no edital, quais sejam a possibilidade de devolução de valores à contratada em caso de o visto do aluno ser negado e como proceder caso o aluno não atenda às exigências para efetivação da matrícula e houver recusa por parte da escola.

Sustenta que há necessidade de revisão do valor relativo à Taxa Governamental para visto na Austrália e que os preços informados para serviço de acompanhamento no percurso para Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido são inferiores aos praticados no mercado.

Alega, ademais, inexistir previsão para custos em caso de retorno antecipado do aluno e de necessidade de emissão de segunda via de passaporte e de visto, devendo tais itens serem adicionados à planilha de preços.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Com base nisso, argumenta que o edital possui equívocos que levam o licitante a erro no preenchimento de sua proposta comercial ou a estimar valores acima da expectativa, o que pode tornar sua proposta inexequível.

Entende, outrossim, que, para segurança na contratação e seleção de empresas que sejam capazes de fornecer o objeto licitado, deve ser exigida do licitante, juntamente com a sua proposta, garantia de participação de 1% sobre o valor do lote, sob pena de desclassificação.

Também destaca que o edital fixou a possibilidade de reajustamento dos preços com base no IPCA, não havendo previsão de cláusula de realinhamento financeiro e repactuação em face da variação cambial, já que os valores objeto do certame são, em sua grande maioria, comercializados em dólar, reputando necessário que tal cláusula faça parte da matriz de riscos.

Pretende, ainda, a revisão do edital para que seja autorizada a participação de empresas reunidas em consórcio, a fim de aumentar a competitividade e contratar com eficiência e eficácia, primando pela segurança jurídica.

Diante disso, requer:

> *"a) A ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR, SUSPENDENDO A LICITAÇÃO para que sejam julgados todos os apontamentos presentes na REPRESENTAÇÃO/DENUNCIA ADMINISTRATIVA, primando assim pela LEGALIDADE do processo de licitação e obediência as normas vigentes, em especial o princípio do julgamento objetivo e da eficiência administrativa para prover a igualdade de competição;*
>
> *b) Sejam corrigidos os Anexos duplicados, devendo assim o EDITAL DE LICITAÇÃO ser revogado visto que o erro leva o Licitante ao dulo entendimento;*
>
> *c) Seja alterado as exigências quando a QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA, passando a exigir que as empresas que não apresentem ÍNDICES CONTÁBEIS IGUAL A 1 ou MENOR QUE 1, devem apresentar CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO ou PATRIMÔNICO LIQUIDO ao percentual de 10% do valor estimado do LOTE DISPUTADO.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

d) Seja excluido o Anexo referente a modelo de ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA, limitando a exigência a conformidade da Legislação ou seja, que o LICITANTE comprove experiência anterior na prestação de serviços de intercâmbio.

e) Seja analisado todos os questionamentos a respeito de VISTO NEGADO, valores informados de forma ERRADA e demais apontamentos que afastam uma proposta que apresente segurança juridica para ambas as partes;

f) Seja analisado os apontamentos referente a gastos extras, tais como ALUNO não cumprir regras da escola, ser necessário seu retornoa antecipado, custos com emissão de segunda via de passaporte em caso de perda ou roubo que nao constam na planilha de formação de preços.

g) Seja ainda analisado a possibilidade de solicitar a devida GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO, com o único objetivo de selecionar empresas que realmente sejam capazes e aptas a propositura de propostas de preços ao valor estimado da presente licitação.

h) A devida previsão em Edital de Licitação de MATRIZ DE RISCOS com clausulas que definam a forma que o CONTRATADO poderá requerer reequilibrio financeiro ou repactuação de preços em face a alteração do valor da moeda estrangeira.

i) Adevida previsão em Edital de Licitação da participação de empresas reunidas em consórcio, primando pela competitividade, segurança juridica, eficiência e eficacia na contratação pública.

j) Que o Tribunal de Contas dos Estado do Paraná, caso entenda proceda com a devida 'ANULAÇÃO' do processo de licitação para a correção dos vícios de julgamento, sendo publicado novo Edital de Licitação em respeito ao princípio da publicidade, princípio da isonomia e a aplicação correta da eficiência e eficácia no presente processo." (*sic*)

Por meio do Despacho nº 1067/24-GCILB[2], foi determinada a intimação da SEED para manifestar-se, previamente ao juízo de admissibilidade e à análise do pleito cautelar, quanto às insurgências da requerente, devendo apresentar cópia integral do procedimento licitatório questionado.

[2] Peça 7.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Em atenção ao solicitado, a entidade apresentou defesa prévia e documentação às peças 10-14, ocasião em que afirmou estarem ausentes os requisitos para a concessão da cautelar, sustentando, ademais, que não há indício de materialidade nas alegações apresentadas na inicial.

Informou, ainda, que, *"considerando os questionamentos realizados por meio das Impugnações apresentadas via e-mail e sistema Compras Paraná (GMS)"*, a pregoeira havia decidido suspender o certame para retificação do edital.

Às peças 15-16, a representante compareceu aos autos para salientar que as impugnações apresentadas não foram respondidas e que a representada não prestou nenhum esclarecimento em sua manifestação. Na oportunidade, reiterou os pedidos formulados na inicial, requerendo, ainda, *"A devida publicação da REVOGAÇÃO da licitação para nova contagem de prazos, visto que nenhum pedido de esclarecimento e impugnação foi respondida ttempestivamente"* e *"Que ainda, este processo antes da PUBLICAÇÃO OFICIAL seja remetido ao Ilustre Conselheiro para deliberação de sua legalidade"* (*sic*).

Diante da notícia de suspensão do certame para retificação do edital[3], determinou-se, mediante o Despacho nº 1210/24-GCILB[4], a intimação da SEED para informar se e quais providências corretivas foram adotadas, devendo apresentar cópia integral do procedimento licitatório questionado.

A representante, em nova manifestação, juntada às peças 20-21, informou que a representada *"republicou o Edital de Licitação acatando parcialmente as alegações dos LICITANTE porém mantendo a qualificação econômica financeira da mesma forma"* (*sic*).

Juntou cópia do edital republicado às p. 19-124 da peça 21, no qual consta que a abertura do certame estava prevista para 02/09/2024, pelo valor global máximo de R$ 149.591.230,12.

Ao final, requereu:

> *"a) A ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR URGENTE, SUSPENDENDO A LICITAÇÃO para*

[3] P. 386 da peça 14.
[4] Peça 17.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

> *que sejam julgados todos os apontamentos presentes na REPRESENTAÇÃO/DENUNCIA ADMINISTRATIVA e PEÇAS COMPLEMENTARES visto que esta devidamente comprovado que a RECORRIDA esta mantendo clausula no edital que afasta a competiviidade do certame.*
>
> *b) Que o novo edital de licitação somente seja publicado depois de trânsitado e julgado com tesição ULTERIOR do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, tendo em vista que a RECORRIDA continua mantendo edial de licitação com clausula restritiva de participação.*
>
> *c) Que o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ no juglamento do mérito conceda o pedido da REQUERENTE para que a QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA seja alterada para que as empresas que não apresentem ÍNDICES CONTÁBEIS IGUAL A 1 ou MAIOR QUE 1, devam apresentar CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO ou PATRIMÔNICO LIQUIDO ao percentual de 10% do valor estimado do LOTE DISPUTADO, como forma alternativa.*
>
> *d) Que o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, caso entenda proceda com a devida 'ANULAÇÃO' do processo de licitação para a devida correção, sendo publicado novo Edital de Licitação em respeito ao princípio da publicidade, princípio da isonomia e a aplicação correta da eficiência e eficácia no presente processo."* (*sic*)

Às peças 23-26, a SEED reafirmou que houve a suspensão do certame para retificação do edital, reiterando o pedido de improcedência dos apontamentos elencados na presente representação.

A representante manifestou-se novamente às peças 27-29, aduzindo que a SEED falta com a verdade, porquanto *"não informou que o PROCESSO foi realizado na data de 02 de setembro de 2024, mantendo a exigência que elide no caráter competitivo, ou seja a exigência de comprovação de Índices Econômico Financeiros = a 1 ou maior que 1, sem a possibilidade de apresentação de capital social ou patrimônio liquido em até 10% do valor licitado"* (*sic*). Noticiou ter cadastrado proposta e, no mais, reiterou os pedidos que já havia formulado à peça 21.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Pelo Despacho nº 1329/24-GCILB[5], a representação foi parcialmente recebida, a fim de analisar a) se há irregularidade na exigência de que a capacidade econômico-financeira seja comprovada exclusivamente mediante índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), sem possibilidade de comprovação por meio de capital social ou patrimônio líquido mínimo, b) a necessidade de ser exigida garantia de participação de 1% sobre o valor do lote, c) a necessidade de inclusão, na matriz de riscos, de realinhamento financeiro e repactuação em face da variação cambial e d) a legalidade da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio. A medida cautelar, entretanto, restou indeferida. Determinou-se, ademais, a citação dos interessados.

O Senhor Marlon de Campos Mateus (signatário do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência), a Senhora Cintia Cristina de Souza Pereira (signatária do Termo de Referência e das informações complementares nas quais constam as justificativas para a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio e para a adoção de índices financeiros para comprovação da situação financeira das empresas), a Senhora Cristina Franco Ribeiro (pregoeira e signatária do edital) e a Secretaria de Estado da Educação (SEED), por seu representante legal, Senhor Roni Miranda Vieira, manifestaram-se, respectivamente, às peças 43-45, 46-48, 49-51 e 51-61.

Por intermédio da Informação nº 104/24[6], a 2ª Inspetoria de Controle Externo entendeu que a representação é parcialmente procedente, concluindo haver irregularidades quanto a a) falta de justificativa técnica na escolha do IPCA para o reajuste de preços no contrato e b) insuficiência na justificativa adotada para a exigência dos índices financeiros em face ao objeto da contratação.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) emitiu a Instrução nº 63/25[7], na qual opinou pela improcedência da representação.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 78/25-1PC[8], pronunciou-se pela improcedência da representação.

---

[5] Peça 30.
[6] Peça 68.
[7] Peça 69.
[8] Peça 70.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Acompanho as manifestações da CGE e do órgão ministerial pela improcedência da representação.

Conforme relatado, a representação, na parte em que recebida, visa a apurar a) se há irregularidade na exigência de que a capacidade econômico-financeira seja comprovada exclusivamente mediante índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), sem possibilidade de comprovação por meio de capital social ou patrimônio líquido mínimo, b) a necessidade de ser exigida garantia de participação de 1% sobre o valor do lote, c) a necessidade de inclusão, na matriz de riscos, de realinhamento financeiro e repactuação em face da variação cambial e d) a legalidade da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio.

Quanto à comprovação da capacidade econômico-financeira, a representante aduz que, do licitante que não atender aos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), estabelecidos no edital, deve ser exigido que comprove possuir capital social integralizado ou patrimônio líquido não inferior a 10% do lote em que apresentar proposta, primando pela competitividade e pela participação de empresas especializadas no objeto da licitação.

Nesse ponto, a Inspetoria opinou pela procedência da representação, por entender que a escolha dos índices não foi tecnicamente fundamentada.

Não obstante, corroboro o posicionamento da Coordenadoria de Gestão Estadual e do Ministério Público de Contas pela improcedência.

Assim dispõe a Lei Federal nº 14.133/2021:

> *"Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

> *contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:*
>
> *I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*
>
> *II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.*
>
> *(...)*
>
> *§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação."*

Como se pode observar, a lei disciplina que os coeficientes e índices econômicos previstos no edital para aferir a aptidão econômica do licitante devem estar devidamente justificados no processo licitatório.

Na hipótese vertente, verifica-se que foram apresentadas justificativas para o estabelecimento de tais índices. Confira-se[9]:

> *"E) ÍNDICE ECONÔMICO-FINANCEIRO.*
>
> *Para comprovar a situação financeira das empresas, estas deverão apresentar os cálculos abaixo, com resultados em todos os índices, superior ou igual a 1 (um), pois em pesquisa de empresas cadastradas no sistema GMS, conforme tabela abaixo, existem empresas com capacidade de atender essa solicitação. Ainda em atendimento, esse índice é referenciado pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.*

INDÍCES	FORNEC. A	FORNEC. B	FORNEC. C	FORNEC. D
LT	1,4279	1,1139	----------	----------
ILC	2,2936	1,1860	----------	----------
ISG	1,4279	1,3439	----------	----------

> *Fornecedor A: 12.576.110/0001-85*
>
> *Fornecedor B: 34.140.729/0001-85*

[9] P. 288-290 da peça 13.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Fornecedor C 18.848.204/0001-42

Fornecedor D: 59.164.996/0001-13

A comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante + Passivo Não Circulante}};$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante + Passivo Não Circulante}};$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}};$$

As empresas, cadastradas ou não no Cadastro Unificado de Fornecedores do DEAM/SEAP, deverão apresentar resultado: superior ou igual a 1 (um) no índice de Liquidez Geral (LG); superior ou igual a 1 (um) no índice de Solvência Geral (SG); superior ou igual a 1 (um) no índice de Liquidez Corrente (LC). O quadro apresentado demonstra que as empresas pesquisadas no GMS - www.gms.pr.gov.br, apresentam situação financeira favorável, assegurando o cumprimento do contrato, atendendo assim as características do objeto licitado e os parâmetros atualizados de mercado.

A exigência de índices econômico-financeiros superior ou igual a 01 tem como objetivo garantir que as empresas participantes possuam uma estrutura financeira sólida, capaz de arcar com custos operacionais, e executar os serviços na totalidade, incluindo pagamentos de fornecedores, funcionários, e outras despesas operacionais.

A exigência de índices de qualificação econômico-financeira superior ou igual a 01 é necessária para assegurar a idoneidade financeira das empresas contratadas, mitigando riscos e garantindo a execução eficiente e segura dos contratos públicos.

Desta forma, os índices escolhidos não representam prejuízo a competitividade e concorrência entre as empresas do ramo."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Nesse viés, consoante salientou a Coordenadoria, a adoção dos índices contábeis constitui *"uma forma objetiva, legal, proporcional e suficiente para garantir a integridade do processo licitatório, além de ser um método que promove maior competitividade, em comparação com eventual exigência de comprovação de capital social integralizado ou patrimônio líquido não inferior a 10% do lote em que a licitante apresentasse proposta"*.

Ademais, de acordo com o § 4º do referido art. 69, acima transcrito, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo é uma faculdade da Administração.

No caso, em consonância com as justificativas apresentadas no procedimento licitatório, a adoção dos índices estabelecidos no edital buscou assegurar a idoneidade financeira das licitantes, mitigar riscos e garantir a execução eficiente e segura dos contratos.

Desse modo, como a forma de comprovação da capacidade econômico-financeira exigida no certame restou suficientemente justificada, não se vislumbra inconformidade no fato de a Administração ter deixado de admitir, alternativamente, a comprovação por meio da exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo.

Impõe-se, destarte, a improcedência do apontamento, valendo citar, no mesmo sentido, o recente Acórdão nº 260/25-STP[10].

Da mesma forma, acerca da necessidade de ser exigida garantia de participação de 1% sobre o valor do lote, o art. 58, *caput*, da Lei de Licitações deixa claro que não se trata de uma obrigatoriedade, mas de uma faculdade da Administração:

> *"Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação."*

[10] Representação da Lei de Licitações nº 573418/24. Unânime: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha – relator, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo, Maurício Requião de Mello e Silva e Augustinho Zucchi.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Nesse aspecto, a representante alega que, para segurança na contratação e seleção de empresas que sejam capazes de fornecer o objeto licitado, deve ser exigido do licitante, juntamente com a sua proposta, garantia de participação de 1% sobre o valor do lote, sob pena de desclassificação.

Porém, cabe destacar, na linha da instrução da CGE, que a prerrogativa de exigir garantia de proposta *"deve ser exercida com cautela, levando em consideração o equilíbrio entre a necessidade de assegurar a execução contratual e a promoção de um ambiente competitivo"*.

Na hipótese, a Administração não verificou a necessidade e utilidade dessa exigência, porquanto, conforme salientado na defesa, *"a avaliação da capacidade econômico-financeira por meio dos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), já oferece uma análise criteriosa e suficiente para garantir que o licitante tenha condições de honrar com o contrato, sem a necessidade de imposições adicionais que possam restringir a concorrência"*.

Improcedente, portanto, a representação nesse ponto.

Noutro giro, a representante sustenta que o edital fixou a possibilidade de reajustamento dos preços com base no IPCA, não havendo previsão de cláusula de realinhamento financeiro e repactuação em face da variação cambial, já que os valores objeto do certame são, em sua grande maioria, comercializados em dólar, reputando necessário que tal cláusula faça parte da matriz de riscos.

Nesse tópico, a Inspetoria entendeu procedente a representação, considerando que o IPCA não reflete as flutuações cambiais e que não houve identificação de matriz de alocação de riscos versando sobre possíveis eventos que possam ensejar o direito ou não ao reequilíbrio econômico-financeiro contratual.

Corroboro, contudo, as conclusões da CGE e do órgão ministerial pela improcedência do apontamento.

Nota-se que, no Termo de Referência, a Administração justificou a adoção do IPCA como índice de reajuste dos preços, nestes termos[11]:

[11] P. 260 da peça 13.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

> *"Justifica-se o uso do IPCA, pois este permite a atualização dos preços contratados ao longo do tempo para refletir a inflação. Isso é importante para manter o equilíbrio econômico do contrato, garantindo que o valor dos serviços oferecidos pela empresa de intercâmbio não se desvalorize devido ao aumento geral dos preços na economia."*

Importante salientar que a Lei de Licitações faculta à Administração a previsão de matriz de alocação de riscos no edital e no contrato.

Dita previsão é obrigatória apenas para contratação referente a obras e serviços de grande vulto ou quando forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada[12], hipóteses às quais não se enquadra o caso presente.

Veja-se a disciplina da lei de regência:

> *"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
>
> *(...)*
>
> *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 prolação 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*

[12] *"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
(...)
XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);
(...)
XXXII - contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;
XXXIII - contratação semi-integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

> *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;*
>
> *(...)*
>
> *Art. 22. 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.*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.*
>
> *(...)*
>
> *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."*

Além disso, conforme assinalou a Coordenadoria, este Tribunal, quando da análise da Consulta nº 755884/21[13], bem expôs que o risco de pequena oscilação deve ser assumido pelo contratado e que eventual alteração cambial desproporcional pode constituir fundamento para um reequilíbrio contratual, em consonância com precedentes do TCU:

> *"No particular, observa-se que os riscos apresentados como motivação para a consulta podem ser devidamente geridos com os*

[13] Acórdão nº 1313/23-STP. Unânime: Conselheiros Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo, Ivens Zschoerper Linhares, Maurício Requião de Mello e Silva e Augustinho Zucchi – relator.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

instrumentos legais existentes, inclusive o adequado planejamento de compras. O principal risco apresentado pela entidade seria o não fornecimento dos insumos licitados, em razão da variação dos preços pela oscilação do câmbio do dólar americano.

Este risco possui formas de ser equacionado no edital e no contrato, com instrumentos como o adequado planejamento previstos na Lei nº 8666/93 e 14.133/21.

Acerca da oscilação da moeda estrangeira há vários precedentes jurisprudenciais acerca do seu tratamento, no sentido de que, tratando-se de pequena oscilação, o risco é comumente assumido pelo contratado e assimilado na proposta. Já eventual alteração desproporcional no valor do dólar, ocasionada por evento específico, poderá dar causa a um reequilíbrio contratual, como já entendeu o TCU. Os seguintes precedentes demonstram o que foi sintetizado:

A variação da taxa cambial, para mais ou para menos, não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, fundamentar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Para que a variação do câmbio seja considerada um fato apto a ocasionar uma recomposição nos contratos, considerando se tratar de fato previsível deve culminar consequências incalculáveis (consequências cuja previsão não seja possível pelo gestor médio quando da vinculação contratual), fugir à normalidade, ou seja, à flutuação cambial típica do regime de câmbio flutuante e, sobretudo, acarretar onerosidade excessiva no contrato a ponto de ocasionar um rompimento na equação econômico-financeira, nos termos previstos no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1431/2017, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo)

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. Acórdão 4125/2019 Primeira Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Bruno Dantas."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Nessa linha de raciocínio e levando em conta as disposições legais acima mencionadas, tenho que não se mostra obrigatória, no caso em análise, a previsão da variação cambial em cláusula de matriz de riscos, sendo, destarte, improcedente a alegação da representante nesse aspecto.

Por fim, referente à participação de empresas reunidas em consórcio, a Lei Federal nº 14.133/2021 exige que a vedação seja devidamente justificada no processo licitatório.

Examinando-se os autos, observa-se que a Administração apresentou justificativas para tanto no procedimento administrativo[14]:

> *"Não será permitida a participação de empresas em regime de consórcio, considerando que, conforme a doutrina e o TCU, a participação de empresas em consórcio não implica necessariamente na ampliação da competitividade. Podendo ter o efeito oposto, pois, em tese favoreceria a dominação do mercado, a partir de acordos entre os empresários. O consórcio amplia a competitividade apenas nas hipóteses em que poucas empresas estariam aptas a preencher as condições exigidas para a licitação, seja em decorrência da complexidade do objeto e/ou das circunstâncias de mercado, fato esse não observado nas especificações técnicas do objeto requerido.*
>
> *A não permissão de participação de consórcios na contratação de serviços de intercâmbio visa assegurar a uniformidade, coesão e qualidade dos serviços prestados, bem como simplificar a gestão administrativa e garantir a responsabilização clara e direta da empresa contratada. Esta medida está em conformidade com a legislação vigente e é justificada pelas características específicas e exigências técnicas do objeto do contrato."*

Em acréscimo, ao apreciar os questionamentos e impugnações em face do edital, a pregoeira prestou os seguintes esclarecimentos[15]:

[14] P. 287 da peça 13.
[15] P. 37-38 da peça 59.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

f.11) Quanto ao item 4.1 que se refere a participação de empresas em regime de consórcio, esta Secretaria de Estado da Educação considera importante manter a vedação.

R.: Permitir a participação de consórcios poderia fragmentar a responsabilidade sobre a execução do contrato, o que dificultaria a gestão e fiscalização dos serviços prestados. A unificação da responsabilidade em um único fornecedor assegura maior controle e facilita a resolução de eventuais problemas que possam surgir durante a execução do programa, garantindo assim a eficiência e a eficácia dos serviços.

A exigência está em conformidade com os princípios da administração pública, em especial os da eficiência e da economicidade, previstos na Lei Federal nº 14.133/2021, que orienta as contratações públicas. A decisão de não permitir a participação de consórcios foi tomada com base em estudos técnicos que consideraram a especificidade do objeto da licitação e a necessidade de uma execução centralizada e eficiente.

O edital de licitação pode exigir a comprovação da capacidade técnica e financeira das empresas individualmente. Permitir consórcios poderia diluir essa capacidade entre várias empresas, dificultando a garantia de que todas tenham a capacidade necessária para a execução integral do projeto, conforme detalhado na Lei nº 14.133/2021, Art. 15, §1º.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Há precedentes em outras licitações de grande porte que demonstram a eficácia e os benefícios da contratação de um único fornecedor para a execução de programas complexos, como é o caso do Programa de Intercâmbio Ganhando o Mundo. Essas boas práticas corroboram a nossa decisão e visam proteger o interesse público, garantindo a melhor execução possível do Programa.

Limitar a participação de consórcios pode minimizar riscos associados à execução do contrato, uma vez que a administração lidará diretamente com uma única entidade responsável, facilitando o controle e a supervisão das atividades envolvidas. Sobre o tema, Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 12. ed., São Paulo: Dialética, p. 410) assevera:

> O ato convocatório admitirá ou não a participação de empresas em consórcio. Trata-se de escolha discricionária da Administração Pública, o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas.

E assim conclui:

> Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.

Ressaltamos que a participação de consórcios, sem limitações claras, pode favorecer a formação de cartéis ou oligopólios, prejudicando a concorrência justa e saudável no processo licitatório. A Lei nº 14.133/2021 permite a imposição de limites técnicos para o número de empresas consorciadas, justamente para prevenir tais riscos. (Art. 15, §4º).

Dessa forma, não seria vantajoso para a Administração Pública contratar empresas em regime de consórcio, tendo em vista que estas empresas passariam a ter responsabilidade unificada no que concerne às obrigações contratuais, o que traria riscos para a contratação efetiva, podendo gerar graves repercussões para o cumprimento do contrato celebrado com a Administração Pública, caso algum membro do consórcio, de repente, não cumprisse sua parte na execução do serviço.

Diante do exposto, entende-se que a vedação quanto à participação de consórcio de empresas no presente procedimento licitatório não limitará a competitividade, considerando o amplo mercado no ramo de intercâmbio educacional.

Em conformidade com a análise realizada pela Inspetoria, há elementos técnicos suficientes para fundamentar a decisão administrativa pela vedação da participação de empresas reunidas em consórcio.

Vale destacar, ademais, as ponderações trazidas pela Coordenadoria a esse respeito:

> *"Ainda que, em alguns casos, os consórcios possam ampliar a capacidade técnica e econômica dos licitantes, em outros a formação de consórcios pode reduzir o número de concorrentes, especialmente quando as empresas participantes*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

> *são grandes players do mercado que, ao se unirem, criam barreiras à entrada de empresas de menor porte.*
>
> *A CGE entende que para o objeto do presente certame é plenamente justificada a vedação de consórcio por questões operacionais e de gerenciamento, tendo em vista a complexidade do objeto, uma vez que a individualidade das empresas participantes facilita a fiscalização, o controle e a execução contratual, daí o entendimento pela regularidade do item."*

Diante disso, resta improcedente a representação também nesse tópico.

Em face do exposto, corroborando as manifestações da CGE e do órgão ministerial, **VOTO** pelo conhecimento e pela improcedência da presente representação.

Com o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para arquivamento.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação da Lei de licitações proposta por **STB TRAVEL SHOP AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO S.A.**, noticiando irregularidades no Pregão Eletrônico n. 369/2024, promovido pela **SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (SEED)**, cujo objeto é "a prestação de serviços de Intercâmbio na modalidade High School, para atender 1.200 (um mil e duzentos) estudantes matriculados no Ensino Médio da Rede Pública Estadual de Ensino do Paraná, que irão estudar em escolas públicas e/ou privadas dos países: Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido e 10 (dez) servidores da SEED (dois por lote/país), que acompanharão os estudantes na viagem de ida", com valor máximo de R$ 147.985.639,05.

O representante apontou diversas irregularidades, destacando, entre elas, que o edital previu reajuste de preços com base no IPCA e não incluiu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

cláusulas de realinhamento financeiro ou de repactuação em decorrência da variação cambial.

A **2ª inspetoria (ICE)**, por meio da Informação 104/24 (peça 68), das várias inconsistências alegadas pelo representante, aponta a irregularidade em dois itens:

I. *Exigência de índices de Liquidez Geral (LG), Corrente (LC) e de Solvência Geral (SG) para comprovação da capacidade econômico-financeira.*

As justificativas apresentadas no edital limitam-se a argumentos de natureza legal, sem efetivamente considerar a complexidade do objeto contratual em relação à capacidade econômico-financeira exigida. Trata-se, portanto, de fundamentação tecnicamente insuficiente para respaldar as exigências formuladas.

II. *Matriz de riscos inadequada.*

A previsão do IPCA como índice de reajustamento não se mostra compatível com a natureza dos custos, com despesas em moeda estrangeira sujeitas à flutuação cambial.

Serão prestados serviços cujo pagamento se dará em moeda estrangeira, como alimentação de estudantes e servidores, matrícula, mensalidades, material didático, hospedagem e aquisição de cartão pré-pago internacional.

Todavia, não consta qualquer disposição no edital referente à oscilação possível dos preços em consequência da variação cambial, estando a matriz de alocação de riscos está em desconformidade com o art. 6° da Lei Federal 14.133/21 por não considerar tais riscos.

Não há no edital cláusula que conceda o direito ao pleito de reequilíbrio econômico-financeiro contratual em decorrência da variação cambial.

Mencione-se, ainda, que o reajuste em sentido estrito, previsto no art. 92, §4°, I[16] da Lei 13.113/21, exige a definição de índices inflacionários compatíveis com as variações reais de preços do contrato.

[16] I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Nesse aspecto, a adoção do IPCA como índice de reajuste mostra-se inadequada, uma vez que esse indicador reflete a variação de preços da cesta básica nacional, ao passo que grande parte dos custos do contrato serão realizados em moeda estrangeira, não acompanhando, portanto, as oscilações do mercado internacional.

III. *Análise de riscos inadequada*.

O item 7 do mapa de riscos do Estudo Técnico Preliminar não observa o inciso X do art. 18 da Lei 14.133/20211[17]. Isto porque foi considerado de baixo risco a variação dos preços durante a instrução do processo de pregão eletrônico, sequer sendo mencionada a variação do câmbio.

Ao final do item, conclui a 2ª ICE que a justificativa da SEED é insuficiente para demonstrar que foram realizados atos suficientes para mitigar o risco da licitação

O relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, em voto, conclui que a representação deve ser julgada improcedente, uma vez que a estipulação de cláusula de matriz de riscos não é obrigatória e, nesse contexto, a variação cambial é um risco que recai sobre o contratado.

Em que pese as considerações apresentadas pelo relator, **divirjo**.

A contratação em questão possui alguns elementos, que, sob perspectiva do interesse público, conjugado com o valor da contratação, ensejam melhor planejamento e a constituição de matriz de risco.

Não consta qualquer disposição — seja na análise de riscos, no edital ou na minuta contratual — que trate da variação cambial, apesar de parcela significativa dos gastos estar prevista em moeda estrangeira.

Cita-se o Contrato nº 6680/2024, correspondente ao Lote 1 do edital, que prevê gastos, em grande valor, atrelados à oscilação cambial:

[17] Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
(...) X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

7	Matrícula, mensalidade, material didático e uniforme na escola de intercâmbio	500	R$ 28.739,00	R$ 14.369.500,00
8	Hospedagem e alimentação em casa de família com sistema de pensão completa e acesso à internet	500	R$ 24.230,00	R$ 12.115.000,00
9	Cartão pré-pago Internacional	500	R$ 4.800,00	R$ 2.400.000,00

A 2ª Inspetoria registrou que a etapa de análise de riscos, no âmbito do planejamento da contratação em exame, ocorreu de maneira insatisfatória.

O risco relacionado à variação de preços, sem ser incluída a flutuação cambial, foi examinado apenas no momento da instrução processual do pregão eletrônico, sendo classificado como de baixa relevância:

SEQ.	RISCOS	POSSÍVEIS CAUSAS	PROBABILIDADE (P)	IMPACTO (I)	PONTUAÇÃO FINAL DO GRAU DE RISCO (PxI)	CONTROLES / CONTINGÊNCIA	RESPONSÁVEL
7	Variação abrupta de preços durante a instrução do processo de pregão eletrônico.	Estimativa de preço que não confere a realidade do mercado.	1	3	3	- Buscas de diversas fontes de valores para estimativa de preço equivalente ao mercado.	NAS/Planejamento e Compras.

Dada a magnitude dos valores envolvidos, a omissão quanto à oscilação cambial revela falta de cautela na gestão contratual.

O setor privado adota rotineiramente mecanismos para mitigar esse risco, e não se vislumbra razão válida para que a Administração Pública se furte a fazê-lo.

A variação cambial em contratos com execução no exterior já chegou a ser objeto de consulta no âmbito do TCU, sendo um item de extrema relevância:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

> 9.2.2. especificamente nos casos de contratos que tenham por objeto principal a prestação de serviços firmados em real e executados no exterior, **a variação cambial inesperada, súbita e significativa poderá ser suficiente para fundamentar a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro, em relação apenas aos insumos humanos e materiais adquiridos na localidade de prestação dos serviços** desde que possa retardar ou impedir a execução do contrato. Nesse caso, a recomposição não deve incidir sobre itens da planilha de custos da contratada precificados por meio de índices ou percentuais aplicados sobre outros itens de serviços (a exemplo da taxa de administração) que incidam sobre os insumos executados no exterior;[18]

A contratação promovida pela SEED encaixa-se precisamente nessa hipótese, tratando-se de serviços executados no exterior, firmados em moeda nacional, com previsão de despesas em moeda estrangeira.

Nesse aspecto, o entendimento do TCU, servindo como uma alerta, reforça a necessidade do devido planejamento da contratação, a fim de que se evite eventual reequilíbrio do contrato.

O Superior Tribunal de Justiça, alinhado ao precedente do TCU citado, em Acórdão julgado em novembro de 2024, assentou entendimento relativo à possibilidade de repactuação do contrato em decorrência da variação cambial nos contratos cujos serviços sejam prestados no exterior:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. INOCORRÊNCIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS N. 05 E 07/STJ. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. DESCABIMENTO.

[18] TCU, Acórdão 1431/2017, Plenário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

I – A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade.

II – Rever o entendimento do Tribunal de origem, acerca do reequilíbrio econômico-financeiro do material asfáltico sobre os serviços impactados pela majoração no contrato, demandaria interpretação de cláusula contratual e revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz dos óbices contidos nas Súmulas n. 05 e 07/STJ.

III –Em consonância com o estabelecido no art. 37, XXI, da Constituição da República, que garante a manutenção das condições efetivas da proposta de contrato celebrado com a Administração, a Lei de Licitações prevê a possibilidade de revisão contratual com o fito de preservação da equação econômica da avença, podendo essa correção, dentre outras premissas, advir da teoria da imprevisão, a teor do disposto no art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93.

IV – **Os contratos que tenham por objeto a prestação de serviço firmados em real e executados no exterior, eventualmente submetidos a variação cambial significativa e inesperada, são passíveis de repactuação**, conforme previsão do art. 65, inciso II, d, da Lei 8.666/1993, mas desde que constatada a oneração excessiva, com o rompimento da equação econômico-financeira firmada, o que não teria ocorrido no caso concreto.

V – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VI – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII – Agravo Interno improvido. (g. n.)[19]

[19] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no Recurso Especial n. 202303387678, j. em 25 nov. 2024.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

No acórdão 1431/2017 do TCU, julgado pelo Plenário, foi examinada contratação, sob regime de preço global, de empresa que forneceu trocadores de calor à Usina Nuclear de Angra 3, com valor total de R$ 155.296.515,47, com composição mista de gastos, em moeda nacional e estrangeira.

Na ocasião, foi determinada a revisão da matriz de risco do contrato, sob justificativa da insuficiência de detalhamento da alocação dos riscos:

> 9.3. dar ciência ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), à Eletronuclear (ETN) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES) de que:
>
> [...]
>
> 9.3.3. a Matriz de Riscos da minuta do Contrato EPC não está suficientemente detalhada, uma vez que não define adequadamente os riscos do contrato, nem a alocação de responsabilidades e as medidas mitigadoras para cada risco identificado, contrariando o disposto no art. 42, inciso X, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e no art. 34, itens 2 e 3, do RLC/ETN;

No âmbito do Acórdão 2101/2024 do TCU, houve correção relacionada ao detalhamento da matriz de risco:

> (i) Matriz de riscos não suficientemente detalhada a. Síntese do apontamento (TC 047.400/2020-0: peça 271, p. 39-42)
>
> 116. A Matriz de Riscos (TC 047.400/220-0: P8-C, peça 208) da minuta do contrato preliminar não define propriamente os riscos e as respectivas responsabilidades decorrentes de eventos supervenientes à contratação, não acrescentando segurança jurídica em caso de eventuais pleitos relacionados a aditivos contratuais, em descumprimento ao art. 42, inciso X, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e ao art. 34, itens 2 e 3, do RLC/ETN.
>
> 117. Constatou-se que a Matriz de Riscos (P8-C, peça 208) da minuta do contrato contempla apenas duas colunas principais (Risco e Alocação), quando o RLC/ETN prescreve seis colunas (34.3): riscos, definição, alocação, impacto (alto, médio ou baixo), probabilidade (frequente, ocasional ou remoto) e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

> mitigação (medidas, procedimentos ou mecanismos para minimizar os riscos).
>
> 118. Tal inconsistência, por si só, já denota que a Matriz de Riscos (P8-C, peça 208) não está suficientemente detalhada, impossibilitando inclusive a realização de análise de mérito para cada risco apontado, por insuficiência de dados, principalmente quanto à alocação efetiva e mitigação dos riscos.
>
> [...]

Foi elaborada nova matriz de risco, apontando como médio o impacto decorrente da flutuação do câmbio, imputando, por conseguinte, a responsabilidade da contratada, que, como medida, deveria adotar "estratégias de *hedge*":

FL. 485

Eletro nuclear Energia Limpa

LICITAÇÃO INTERNACIONAL
Nº XXXX
EDITAL DE LICITAÇÃO
APÊNDICE X DA MINUTA DO CONTRATO
FL. 1/48

A versão em inglês foi chancelada na pressuposição de que a mesma é idêntica à versão em português.

MATRIZ DE RISCOS

Definições. Os termos iniciados em letra maiúscula que não forem expressamente definidos nesta Matriz de Risco ("Matriz") terão o mesmo significado a eles atribuído no Contrato.

Cláusulas. As referências a qualquer cláusula nesta Matriz se referem às cláusulas do Contrato.

Impacto, Probabilidade e Mitigação. O disposto nas colunas "Impacto", "Probabilidade" e "Mitigação" serve apenas como referência. A Contratada declara, neste ato, que realizou e se baseou na sua própria análise do impacto, da probabilidade e das medidas, procedimentos ou mecanismos de mitigação de cada um dos riscos previstos nesta Matriz. Deste modo, o disposto nas referidas colunas em nada afetará ou diminuirá a responsabilidade da Contratada pelo integral cumprimento de suas obrigações no Contrato ou suprirá ou atenuará sua responsabilidade no âmbito do Contrato.

MATRIZ DE RISCOS						
#	**Risco**	**Definição** (descrição do risco)	**Alocação do Risco** (Contratada ou Contratante)	**Impacto** (alto, médio ou baixo)	**Probabilidade** (frequente, ocasional ou baixa)	**Mitigação** (medidas, procedimentos ou mecanismos para minimizar os riscos)
Riscos econômicos e financeiros						
1.	Flutuação das taxas de câmbio ou de	Riscos relacionados à flutuação das taxas de câmbio ou de juros, ressalvado o risco	Contratada	Médio	Frequente	Adoção de estratégias de *hedge*

[20] Peça 23 do processo n. 008.599/2024-6. Acesso em <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/pagina-inicial-advogado-representante>.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Na presente contratação, a insuficiência na análise de riscos, que é uma obrigação conforme o art. 18 da Lei de Licitações, impactou negativamente em todas as fases do procedimento até a efetiva execução do contrato, haja vista a inexistência da cláusula de matriz de risco.

Sobre a necessidade de promover uma correta alocação de riscos decorrentes da variação do câmbio, oportuno é mencionar Cristiano Mansur de Freitas:

> Por assim ser, encontramos na cláusula contratual de matriz de riscos a oportunidade de materializar, expressamente, **quais os percentuais de variação cambial que a Administração Pública considera uma flutuação cambial típica, normal, ou seja, que não fará jus ao pleito de reequilíbrio econômico.**
>
> Evidentemente que, para tanto, será necessário que a Administração Pública realize uma pesquisa robusta em canais oficiais, que efetivamente reflita uma realidade que não macule a equação financeira do contrato.[21]

Além de representar uma boa prática contratual por parte da administração pública, a adequada estruturação de um contrato atende ao interesse público ao prevenir prejuízos decorrentes de litígios judiciais e até mesmo da eventual inexecução contratual.

Nesse contexto, não se tratava de aspecto secundário ou de menor relevância a previsão de mecanismos capazes de assegurar a estabilidade e a viabilidade da execução contratual, especialmente diante da exposição à variação cambial e da ausência de instrumentos de proteção adequados que sequer foram objeto de análise.

A correta alocação dos riscos nos contratos administrativos é medida que promove segurança jurídica e previsibilidade contratual. Trata-se de instrumento indispensável.

---

[21] FREITAS, Cristiano Mansur de. *Nova Lei de Licitações: a alocação de riscos e a variação cambial – segurança jurídica para os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos*. Blog da Zênite, 7 out. 2021. Disponível em: https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/10/nova-lei-de-licitacoes-a-alocacao-de-riscos-e-a-variacao-cambial.pdf. Acesso em: 9 maio 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Como bem destaca Castro Junior...

> A partir de uma interpretação literal, poder-se-ia dessumir que, excetuadas essas hipóteses expressamente indicadas na lei, a alocação de riscos seria meramente opcional; todavia, há que se se levar em conta os princípios norteadores das licitações e contratações públicas, que, no caso concreto, poderão demandar referida medida, **notadamente quando a complexidade do objeto**, a duração do ajuste ou outras variáveis tornem recomendável a adoção do procedimento, daí porque cumpre aos agentes públicos, em observância à eficiência, razoabilidade e economicidade (artigo 5º), agir com discernimento para identificar as situações em que a confecção ou não de uma matriz de riscos melhor atenderá ao interesse público. (g. n.)[22]

Tendo em vista que a presente contratação acaba por comportar certa complexibilidade, relativa a um risco sobre o qual o TCU e STJ já se pronunciaram, a constituição de uma matriz de risco é uma medida oportuna.

Além disso, ao promover uma alocação racional e previamente definida dos riscos contratuais, reduz-se a incerteza do contratado quanto à assunção de encargos imprevistos.

Com isso, evita-se que os licitantes inflacionem seus preços com margens excessivas de segurança, prática comum quando não há clareza sobre quem arcará com os prejuízos decorrentes de eventos adversos.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho aponta que:

> (...) se os particulares tivessem que arcar com as consequências de todos os eventos danosos possíveis, teriam que formular propostas mais onerosas. A Administração arcaria com custos correspondentes a eventos meramente possíveis - mesmo quando inocorressem, o particular seria remunerado por seus efeitos meramente potenciais. É muito mais vantajoso convidar os interessados a formular a menor proposta possível: aquela que poderá ser executada se não se verificar qualquer

[22] **CASTRO JUNIOR, Sergio de.** A alocação de riscos no contexto da Nova Lei de Licitações. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-alocacao-riscos-contexto-nova-lei-licitacoes. Acesso em: 30 abr. 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

> evento prejudicial ou oneroso posterior. Concomitantemente, assegura-se ao particular que, se vier a ocorrer seu infortúnio, o acréscimo de encargos será arcado pela Administração. Em vez de arcar sempre com o custo de eventos meramente potenciais, a Administração apenas responderá por eles se e quando efetivamente ocorrerem.[23]

Nesse aspecto, corroboro o apontamento da 2ª Inspetoria de que "*não há uma listagem dos possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro com previsão de eventual necessidade de aditivo financeiro*".

Considerando que a contratação em questão já se encontra em execução, proponho RECOMENDAÇÃO para que, em futuros certames que envolvam a aquisição de itens cotados em moeda estrangeira em montantes expressivos, sejam observadas as seguintes diretrizes:

a) Já na fase de planejamento, no procedimento de análise de risco, sejam devidamente identificados os riscos inerentes à contratação em moeda estrangeira.

b) No edital, seja prevista a alocação de riscos relativa a possíveis eventos, incluindo o risco cambial.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por voto de desempate do presidente, em:

[23] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed.,São Paulo: Dialética, 2006.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C

Julgar **PROCEDENTE** a Representação e considerando que a contratação em questão já se encontra em execução, **RECOMENDAR** que em futuros certames que envolvam a aquisição de itens cotados em moeda estrangeira em montantes expressivos, sejam observadas as seguintes diretrizes:

*(i)*já na fase de planejamento, no procedimento de análise de risco, sejam devidamente identificados os riscos inerentes à contratação em moeda estrangeira.

(ii) no edital, seja prevista a alocação de riscos relativa a possíveis eventos, incluindo o risco cambial.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor).

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (voto vencido) e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 3 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TF6C