

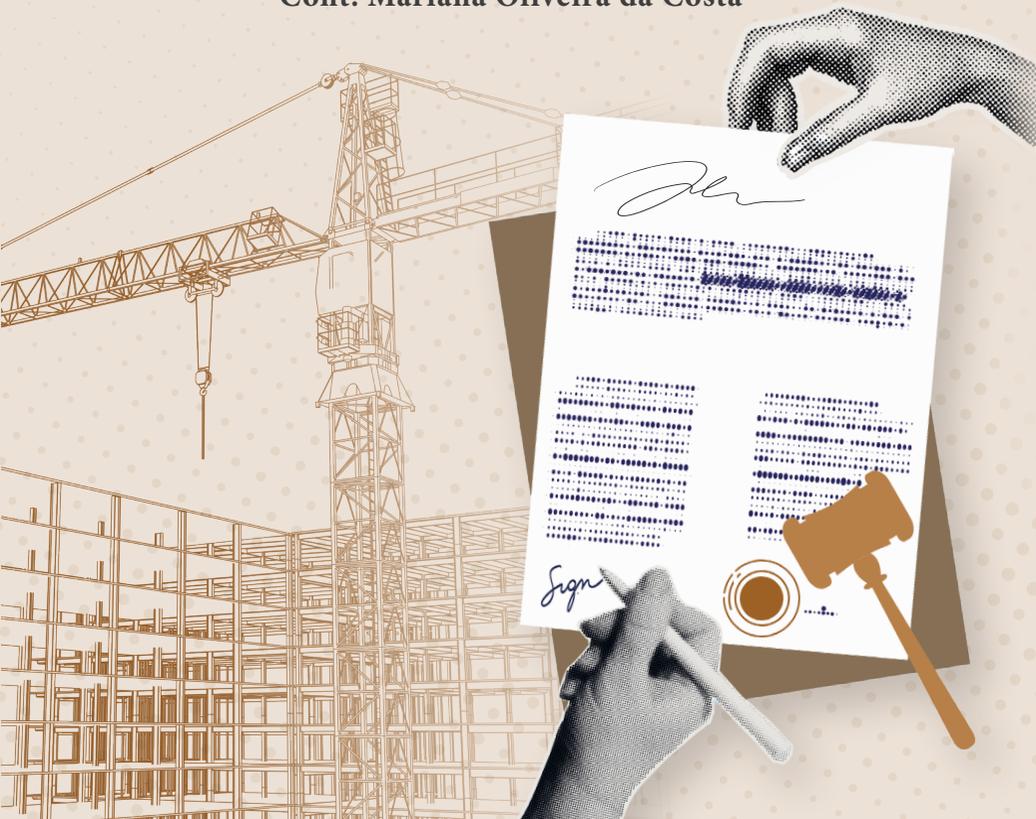
2024

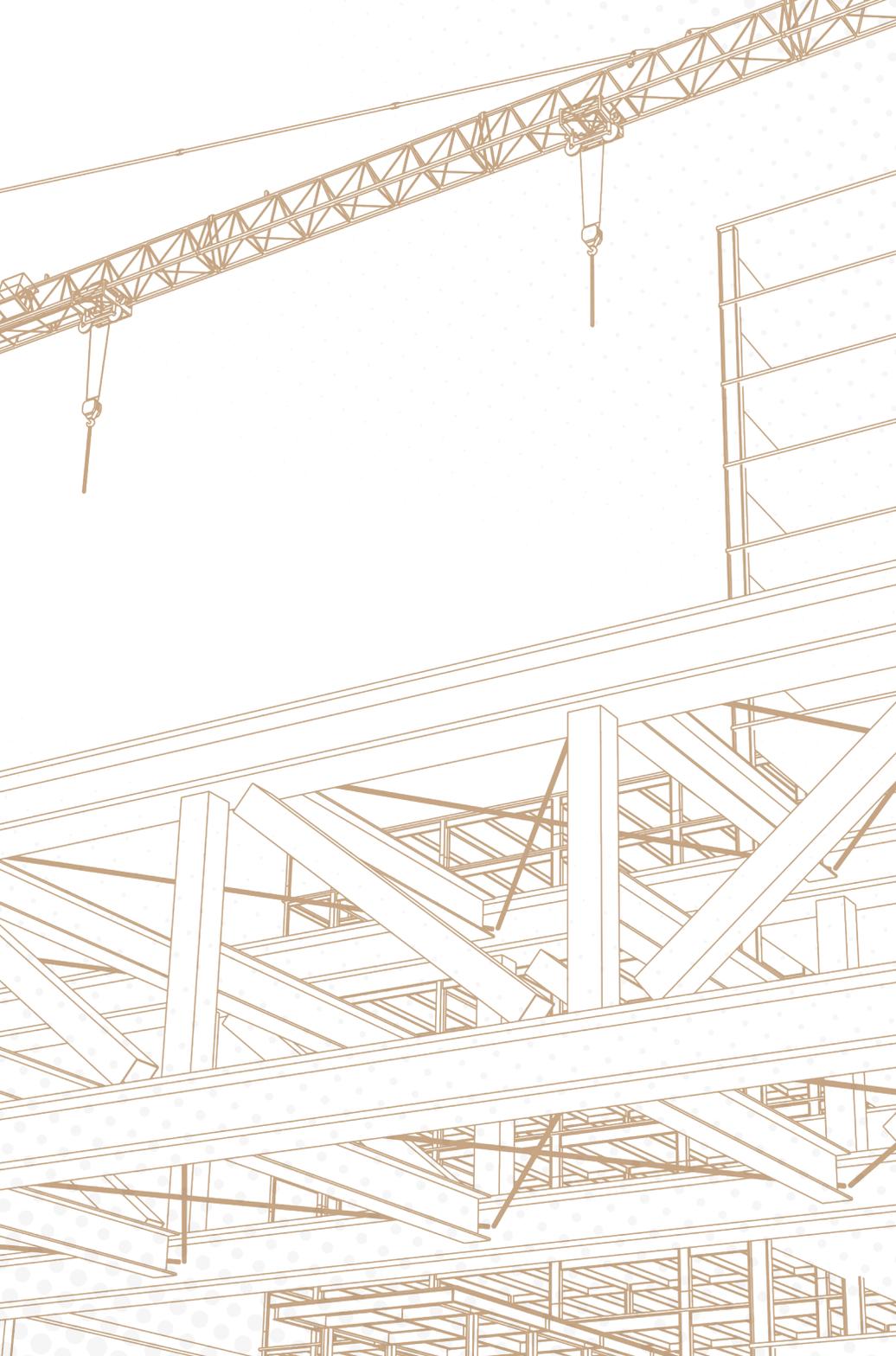
# CAJUFA

## Recomposição do Equilíbrio Econômico Financeiro de Contratos Administrativos

COMISSÃO DE PERITOS

Cont. Félix Bona Junior • Cont. Gonçalo Lopez  
Eng. Jaques Gerab Junior • Eng. José Zarif Neto  
Cont. Mariana Oliveira da Costa





2024

# CAJUFA

**Recomposição do Equilíbrio Econômico  
Financeiro de Contratos Administrativos**

COMISSÃO DE PERITOS

Cont. Félix Bona Junior • Cont. Gonçalo Lopez  
Eng. Jaques Gerab Junior • Eng. José Zarif Neto  
Cont. Mariana Oliveira da Costa



## **EDITORA EUROPA**

Rua Alvarenga, 1416 - São Paulo, SP - CEP 05509-003

Telefone: (11) 3038-5050 ou (11) 95186-4134 (WhatsApp)

atendimento@europenet.com.br / www.europenet.com.br

Copyright © Jaques Gerab Junior, 2024

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

**Autores:** Félix Bona Junior

Gonçalo Lopez

Jaques Gerab Junior

José Zarif Neto

Mariana Oliveira da Costa

**Edição:** Roberto Araújo

**Capa e Edição de Arte:** Ludmila Viani Taranenko

## **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**

---

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Cajufa 2024: recomposição do equilíbrio econômico financeiro de contratos administrativos / Félix Bona Júnior...[et al.]. -- 1. ed. -- São Paulo: Editora Europa, 2024.

Outros autores: Gonçalo Lopez, Jaques Gerab Júnior, José Zarif Neto, Mariana Oliveira da Costa. Bibliografia.

ISBN 978-65-5884-715-1

1. Administração pública 2. Direito administrativo - Brasil 3. Finanças públicas  
4. Contratos administrativos - Brasil 5. Contratos administrativos - Leis e legislação Brasil  
6. Contratos administrativos - Normas - Brasil 7. Perícias I. Bona Júnior, Félix. II. Lopez, Gonçalo. III. Gerab Júnior, Jaques. IV. Zarif Neto, José. V. Costa, Mariana Oliveira da.

24-236156 CDU-351.712(81)

### **Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil: Contratos administrativos : Direito administrativo 351.712(81)  
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

# SUMÁRIO

---

Prefácio .....	7
1. Introdução .....	13
2. Documentação preliminar a ser disponibilizada .....	17
3. Legislação referencial .....	21
4. Glossário e definições .....	23
4.1. Reajuste .....	23
4.2. Repactuação .....	24
4.3. Restabelecimento (recomposição) do equilíbrio econômico-financeiro em função de álea extraordinária prevista na Lei 8.666/93 ou Matriz de Risco prevista na Lei 14.133/21 .....	24
4.4. Edital e Licitação .....	26
4.5. Contratos administrativos .....	27
4.6. Termos aditivos contratuais .....	27
4.7. Risco .....	28
4.8. Matriz de risco .....	31
4.9. Especificação de preços e critérios de medição .....	32
4.10. Regimes de contratação .....	32
4.11. Cronograma físico financeiro .....	36
4.12. Data marco .....	36
4.13. Caminho crítico .....	37
4.14. Ordem de serviço .....	37
4.15. Diários de obra .....	37

4.16. Gerenciamento / Gestão de obras .....	<b>37</b>
4.17. Ferramentas de análise utilizadas pela Perícia Contábil (documentos probantes) .....	<b>38</b>
4.18. Seguros.....	<b>40</b>
4.19. Delimitação de escopo de trabalho pericial .....	<b>40</b>
4.20. Onerosidade excessiva .....	<b>40</b>
4.21. Adimplemento .....	<b>41</b>
4.22. Aferição .....	<b>41</b>
4.23. Anteprojeto.....	<b>41</b>
4.24. Projeto básico .....	<b>41</b>
4.25. Projeto executivo.....	<b>42</b>
4.26. As Built .....	<b>43</b>
4.27. Conformidade / Regularidade.....	<b>43</b>
4.28. Fiscalização.....	<b>44</b>
4.29. “Reequilíbrio” econômico-financeiro .....	<b>44</b>
4.30. Orçamento.....	<b>45</b>
4.31. Teoria de formação de preços.....	<b>46</b>
4.32. Custos e despesas.....	<b>48</b>
4.33. BDI.....	<b>49</b>
4.34. Administração central .....	<b>50</b>
4.35. Administração local .....	<b>50</b>
4.36. Imprevistos e contingências .....	<b>50</b>
5. Sobre a metodologia analítica do trabalho pericial .....	<b>51</b>
6. Roteiro mínimo recomendado para análises periciais .....	<b>57</b>
6.1. Roteiro para Perícia de Engenharia.....	<b>57</b>
6.2. Roteiro para Perícia de Contabilidade .....	<b>59</b>

7. Encerramento .....	65
-----------------------	----

## **ANEXOS**

Anexo I: Casuística (Estudos de Casos) .....	67
A.1 - Prestação de serviço extracontratual .....	67
A.2 - Realização de serviços não previstos no Edital .....	68
A.3 - Obra adicional .....	70
A.4 - Paralisação de obra .....	72
A.5 - Pandemia .....	73
A.6 - Alteração de alíquota de tributo .....	75
A.7.1 - Acréscimo de prazo .....	76
A.7.2 - Acréscimo de prazo .....	76
A.7.3 - Acréscimo de prazo .....	77
A.8 - Reprogramação de obra .....	79
A.9. Atraso nas desapropriações .....	79
A.10. Limites objetivos da lide .....	82
A.11. Conselho de resolução de disputa .....	86
A.12. Prejuízo decorrente de periodicidade anual de reajustes .....	90
A.13. Aumento expressivo de preço de mercadoria .....	93
 Anexo II: Modelo de decisão que determina a emenda à petição inicial .....	 98
 Anexo III: Documentos essenciais à propositura da ação .....	 103



## PREFÁCIO

A Portaria CAJUFA nº 02/2022 instituiu a Comissão de Peritos formada por equipe multidisciplinar destinada a estabelecer diretrizes gerais para a realização de perícias judiciais em casos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

A finalidade do trabalho proposto é estabelecer um procedimento estruturado para as perícias que abordam o tema, bem como trazer à luz questões importantes a observar no curso dos processos, para se chegar à melhor solução, atentando-se, ainda, à melhor doutrina, jurisprudência e expertise técnica.

Para tal fim, buscou a Comissão estabelecer critérios para a definição do objeto e alcance da álea extraordinária nos mais diversos contratos administrativos (relação jurídica complexa), a avaliação do impacto econômico-financeiro do imprevisto (evento superveniente) e, constatado o impacto, de ferramentas para o restabelecimento do equilíbrio contratual.

A justiça contratual, há muito, não mais se confunde com o *pacta sunt servanda*, princípio segundo o qual o contrato faz lei entre as partes. Sua execução do contrato está sujeita à fidedignidade de suas cláusulas, que deve ser interpretada em correspondência ao que seria razoável em uma negociação

entre as partes sobre determinada questão discutida, inferida das demais disposições do negócio e da racionalidade econômica das partes, consideradas as informações disponíveis no momento de sua celebração (Código Civil, art. 113, § 1, inciso V).

O contrato administrativo, embora seja regido por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, segundo corrente majoritária, submete-se, ainda que supletivamente, aos “princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado” (art. 89, da Lei 14.133/2021). Essa redação é semelhante ao da Lei Federal nº 8.666/1993, art. 54).

A garantia do equilíbrio econômico-financeiro constitui mecanismo para a efetivação da justiça contratual e, em grande parte, os contratos já estabelecem os pressupostos de revisão ou de resolução, bem como, mais nos dias atuais, a definição da alocação de riscos, casos em que os contratantes devem obediência ao ajuste.

Contudo, em muitos casos as partes não entram em consenso quanto a necessidade de reequilíbrio econômico, seja por omissão contratual, seja por controvérsia fática, e as questões acabam sendo levadas à via judicial para solução. E a melhor solução é evitar que a execução do contrato, nas condições em que foi inicialmente pactuado, cause o enriquecimento ilícito de uma das partes em detrimento do outro contratante causado por evento imprevisto que provoque impacto significativo nas condições contratuais.

Afinal, “Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro” (art. 10 da Lei Geral de Con-

cessões), donde se conclui que, alteradas as condições do contrato que causem impacto significativo em sua execução, deve ser restabelecido o seu equilíbrio econômico-financeiro, também em observância ao art. 5o., XXXVI, CF.

Contudo, não é toda e qualquer alteração nas condições do contrato que autoriza a sua revisão, que ocorrerá somente de maneira excepcional e limitada (Código Civil, 421-A, III).

No âmbito civil, a onerosidade excessiva como causa de resolução ou revisão do contrato está prevista no art. 478 (*Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação*) e no art. 479 (*A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato*), ambos do Código Civil.

Na esfera administrativa, a revisão encontra respaldo no art. 65 da Lei Federal nº 8.666/1993, com especial destaque ao inciso II, letra “d”: *“para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou,*

*ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual”.*

O campo da alea extraordinária, em especial em contratos complexos, como os megaprojetos, basicamente, ocorre por exclusão dos eventos que tenham sido previstos no contrato, com riscos prévia e objetivamente considerados para a adequação do equilíbrio contratual.

Nessas circunstâncias, a definição do equilíbrio econômico-financeiro e da alea extraordinária está sujeita à análise do próprio contrato, em especial, das variáveis consideradas para a formação dessa adequação (forma de remuneração, prazo contratual, alocação de riscos, direitos e obrigações de cada contratante), de regras pactuadas para a preservação da equação durante toda a execução do pacto (cláusulas de reajuste, revisão periódica, prorrogação do contrato e pagamento de indenizações), bem como de eventual instauração de procedimento para solução de divergências contratual (Tribunal Arbitral).

As normas propostas não esgotam o tema, uma vez que *“Equilíbrio econômico-financeiro, desequilíbrios e reequilíbrios são temas tipicamente contratuais, porquanto guardam direta relação com o projeto específico que se pretende implementar, não cabendo soluções uniformes, absolutas ou genéricas. A máxima de que ‘cada caso é um caso’ é a que vale nessas situações”* (GARCIA, Flavio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: MOREIRA, Egon Bockmann [Coord.]. *Contratos Administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a*

lógica das concessões e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 121-122).

Contudo, o trabalho abordou a questão na forma mais ampla possível, visando munir a todos que atuam nos processos judiciais de subsídios técnicos amparados na jurisprudência majoritária e melhor técnica, de forma a racionalizar o processo na busca da solução mais justa para a questão colocada em discussão.

Finalmente, dignos de encômios os esforços dos sempre solícitos peritos que integram esta Comissão e que apresentam este valioso trabalho, a quem, em nome de todos os Juízes que atuam em demandas da Fazenda Pública na Justiça de São Paulo, consignamos agradecimentos.

**CYNTHIA THOME**

Juíza Titular da 6ª Vara da  
Fazenda Pública da Capital

**MARCOS DE LIMA PORTA**

Juiz Substituto em Segundo Grau do  
Núcleo Justiça 4.0

**PATRÍCIA PERSICANO PIRES**

Juíza Titular da 16ª Vara da  
Fazenda Pública da Capital



# 1. INTRODUÇÃO

Por vontade e determinação dos Meritíssimos Juízos da Fazenda Pública de São Paulo, foi editada a Portaria nº 02/2022 do CAJUFA – Centro de Apoio aos Juízes da Fazenda Pública, para elaboração de trabalho técnico multidisciplinar visando o estabelecimento de diretrizes gerais para a realização de perícias judiciais em casos de restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos administrativos, tendo sido nomeados os autores dessa obra orientativa, honrados em poder contribuir para a compreensão técnica do tema, especialmente quanto às necessidades documentais probatórias para o desenvolvimento da análise pericial em relação aos fatos alegados como ensejadores de desequilíbrio, bem como dos métodos de cálculo capazes de representar os desvios e as diferenças da avença, se pertinentes, e se incorridos, ou seja, se validados, conforme legislação de referência.

Anote-se, de pronto, que, às análises e às caracterizações e conclusões periciais técnicas, sobrepõe-se a apreciação da matéria à luz do correspondente Direito, a ser emanada pelos Doutos Magistrados.

É relevante destacar que, para que o trabalho pericial dessa natureza (equilíbrio contratual) seja elaborado de forma plena, as narrativas de fatos,

argumentos, fundamentos e memória de cálculos do desequilíbrio alegado para o pleito devam estar dispostas na inicial, aos moldes completos da causa de pedir, de modo a se estabelecer os elementos de comprometimento do sinalagma, ou seja, da reciprocidade entre as Partes do contrato, a serem analisados, evidentemente, após o devido contraditório, posto nos autos judiciais.

Do ponto de vista técnico pericial, o valor da causa, salvo disposição em contrário, deva ser compatível, efetivamente, com o pedido formulado de reequilíbrio do contrato, ainda que em ordem de grandeza, para que se conheça minimamente a pretensão perseguida nos autos.

Convém explicitar, ainda, que, embora o ônus da prova caiba, na regra geral, ao Autor, fixados os pontos controvertidos da lide, determinada a Perícia Judicial, e apresentados quesitos para elucidação de pontos de interesse das Partes (desde que pertinentes ao escopo dos trabalhos periciais) é de se desejar e esperar que o conjunto documental que seja requisitado, nos autos, pela Perícia, complementarmente, a tempo e hora, seja adequada e oportunamente fornecido por quaisquer das Partes, na medida dos dados que disponham, para as devidas análises periciais e para respostas qualitativas aos quesitos propostos.

Ressalta-se a relevância da qualidade documental probatória justamente porque, via de regra, quando a lide se tem estabelecida no ambiente judicial, estágios anteriores foram intentados administrativamente, e desdobramentos existiram, de modo que o objeto contratual a ser analisado pela Perícia judi-

cial poderá se mostrar concluído, suspenso ou rescindido, em estado de abandono ou finalizado por terceira contratação, entre outras possibilidades que conduzem e configuram Perícia Indireta<sup>1</sup>, frequentemente. Nesses pressupostos, o presente trabalho segue desenvolvido.

Saliente-se, ainda, que os parâmetros e metodologias aqui emanados visam sistematizar os procedimentos analíticos afetos aos contratos administrativos, em especial, nesta bibliografia, àqueles que se referem aos contratos de obras públicas, à luz das legislações que vigoraram na última década e daqueles que vigem na atualidade.

E, finalmente, o presente trabalho é uma forma de materializar o acervo técnico acumulado, especialmente pelas vivências e experiências, no ambiente das Varas da Fazenda Pública de São Paulo, cuidando a Perícia de explicitar e fundamentar suas conclusões de maneira clara, objetiva e comprovável.

---

1 Recomenda-se à Perícia de Engenharia, pela prerrogativa que detém, que avalie a pertinência de realização de vistoria no objeto da contratação, para fins, ao menos, ilustrativos, especialmente para caracterização do estado atual, da dimensão/volumetria/área, acabamentos, instalações e equipamentos e demais dados que se manifestem de interesse à compreensão técnica da lide.



## 2. DOCUMENTAÇÃO PRELIMINAR A SER DISPONIBILIZADA

Para ampla análise técnica do objeto da licitação, ou seja, do contrato administrativo, a documentação preliminar de interesse pericial de Engenharia e de Contabilidade a ser disponibilizada pelas Partes, sem prejuízo de outras que o caso concreto requeira, pode ser assim listada:

- Edital de Licitação Completo, com todos os anexos, que habitualmente incluem projetos funcionais, básicos ou executivos multidisciplinares; memoriais descritivos; especificações técnicas; planilha (orçamentária) referencial da licitação, de quantitativos de serviços e materiais; composição do BDI; cronograma físico financeiro previsto e realizado; histograma, entre outros elementos de interesse pericial;
- Dossiê (Processo) Completo da Licitação, inclusive esclarecimentos prestados aos questionamentos dos licitantes; propostas efetivadas pelos participantes;
- Dossiê (Processo) Completo do Contrato, com todos os anexos;

- Todos os Termos Aditivos Contratuais, completos, ou seja, com seus anexos, planilhas e, sobretudo, justificativas;
- Diários de Obra, Relatórios Gerenciais ou Correspondências trocadas, afetas aos pleitos;
- Todas as medições mensais, com as planilhas resumo, mensais e acumuladas, e correspondentes memórias de cálculo, por itens e subitens contratuais.

## **ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL**

A escrituração contábil é o conjunto de lançamentos efetuados para registrar os fatos patrimoniais de uma entidade e, como apontado na ITG 2000 (R1), ela deve conter, no mínimo, os seguintes dados: (i) data do registro contábil (data em que ocorreu o fato contábil); (ii) conta devedora e conta credora; (iii) valor do registro contábil; (iv) histórico que represente a essência econômica da transação ou o código de histórico padronizado e (v) informação que permita identificar todos os registros que integram um mesmo lançamento contábil.

No que tange especificamente ao registro contábil, a Interpretação Técnica supramencionada consigna que a sua terminologia deve expressar a essência econômica da transação, bem como que ele deve conter o número de identificação do lançamento em ordem sequencial relacionado ao respectivo documento de origem externa ou interna ou, na sua

falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos contábeis.

### **FORMALIDADES EXTRÍNSECAS DOS LIVROS CONTÁBEIS OBRIGATÓRIOS:**

Os livros contábeis obrigatórios, entre eles os Livros Diário e Razão, devem estar revestidos de formalidades extrínsecas, tais como:

**a)** Quando em forma não digital: devem ser encadernados, contendo termos de abertura e de encerramento assinados pelo titular ou representante legal da entidade e por profissional da contabilidade regularmente habilitado, e suas folhas devem ser numeradas sequencialmente.

**b)** Quando em forma digital: precisam ser assinados digitalmente pela entidade e por profissional de contabilidade regularmente habilitado e, quando exigível por legislação específica, devem ser autenticados no registro público ou entidade competente.

Quanto ao registro dos livros contábeis, destaca-se o disposto no artigo 78-A do Decreto Nº 1.800/1996, incluído pelo Decreto Nº 8.683/2016, a saber:

*“Art. 78-A. A autenticação de livros contábeis das empresas poderá ser feita por meio do Sistema Público de Escrituração Digital - Sped de que trata o Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, mediante a apresentação de escrituração contábil digital.*”

*§ 1º A autenticação dos livros contábeis digitais será comprovada pelo recibo de entrega emitido pelo Sped.*

*§ 2º A autenticação prevista neste artigo dispensa a autenticação de que trata o art. 39 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, nos termos do art. 39-A da referida Lei.”*

## **FORMALIDADES INTRÍNSECAS DOS LIVROS CONTÁBEIS OBRIGATÓRIOS:**

São as que regulam a forma de escrituração, tais como a obrigatoriedade da escrituração em idioma e moeda nacional, em ordem cronológica e sem espaços em branco, rasuras, entrelinhas, borrões ou emendas.

Insta observar que a ITG 2000 (R1) estabelece também que a escrituração contábil deve ser efetuada com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos contábeis.

## **VALOR PROBATÓRIO DOS LIVROS CONTÁBEIS**

Segundo o artigo 226 do Código Civil, os livros contábeis provam contra as pessoas a que pertencem, e, em seu favor, apenas quando escriturados sem vício extrínseco ou intrínseco e forem confirmados por outros subsídios, ou seja, a regularidade da escrituração contábil de uma entidade não é suficiente para que ela possa fazer prova a seu favor: é necessário também que ela seja confirmada por outros subsídios.

### 3. LEGISLAÇÃO REFERENCIAL

Para a devida elaboração de Laudos Periciais Judiciais relacionados a Contratos Administrativos, deve-se observar as seguintes legislações de referência, nos elementos de cunho técnico que as compõem:

- Constituição Federal de 1988.
- Lei 14.133/2021 que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a administração pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que entrou em vigor na data de sua publicação, ocorrida em 1º de abril de 2021.
- Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a administração indireta, como Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista. Em regra, não seguem a Lei 14.133/21, mas sim a Lei 13.303/16, que trata do regime jurídico das empresas estatais (exceção: capítulo que trata das Disposições Penais – crimes no âmbito da administração pública).
- Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002 e Regime Diferenciado de Contratações - RDC (Lei 12.462/2011, Arts. 1º ao 47-A) aplicável para licitação e contrata-

ção da administração pública direta, autárquica e fundacional (de Direito Público ou de Direito Privado), durante o Regime de Transição, ou seja, dois anos a contar da publicação da Lei 14.133/21 (1º de abril de 2021 a 1º de abril de 2023).

Recomenda-se que a Perícia observe, especificamente, as normas legais citadas expressamente no contrato em estudo, de modo a orientar os trabalhos técnicos do caso em análise.

## 4. GLOSSÁRIO E DEFINIÇÕES

Neste capítulo estão apresentadas algumas definições básicas inerentes ao tema proposto, bem como os termos mais utilizados em ações judiciais dessa natureza, e que são aplicáveis, via de regra, ao desenvolvimento dos trabalhos periciais. Trata-se de glossário em que não prevaleceu a ordem alfabética dos termos mas sim um certo ordenamento lógico da sequência das definições, ajustadas, sempre que possível, aos termos legais.

### 4.1. Reajuste<sup>2</sup>

Tem como objetivo recompor o preço contratual devido à correção monetária. Tanto o índice de reajuste quanto o período de tempo a ser recomposto estão estabelecidos no Lei ou no Contrato. Trata-se de álea ordinárias e recebe tratamento por ocasião da formação de preços dos produtos e serviços da planilha orçamentária.

---

<sup>2</sup> A Lei 14133/2021, em seu art. 6º, LVIII traz a seguinte definição legal: “LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais”.

## 4.2. Repactuação<sup>3</sup>

A repactuação é utilizada para mitigar os efeitos da desvalorização da moeda ou pela análise da variação dos custos na planilha de preços em contratos que têm por objeto a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

Suas principais características são a previsão em edital e/ou cláusula contratual; vinculação a fato previsível e à necessidade de reposição inflacionária; preservação do equilíbrio econômico-financeiro existente e periodicidade estabelecida em Lei ou Contrato da proposta ou do orçamento da Administração em decorrência de fatores supervenientes à assinatura do contrato. Trata-se, tal como o reajuste, de álea ordinária.

## 4.3. Restabelecimento (recomposição) do equilíbrio Econômico-Financeiro<sup>4</sup> em função de Álea Extraordinária prevista na Lei 8.666/93 ou Matriz de Risco prevista na Lei 14.133/21

Muitas causas judiciais discutem a revogada Lei 866/93. Por conta disso, faz sentido o disposto no revogado art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8666/93,

---

<sup>3</sup> Lei 14133/2021, art. °, inc. LIX: “LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;”

<sup>4</sup> A possibilidade de revisão contratual para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro está prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 65, II, “d”, §5º, da Lei 8.666/93; art. 81, VI, §5º da Lei 13.303/16 e art. 124, II, “d” e 134 da Lei 14.133/21.

com redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994, quanto à revisão do contrato, que estabelece o seguinte: “para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual”.

Através do exame do referido texto legal denota-se que o restabelecimento, a recomposição ou a manutenção do equilíbrio contratual estão relacionados ao impacto das distorções ou desequilíbrios alegados, no cômputo matemático da sua significância/importância ou representatividade. Em outras palavras, é preciso observar, se além da eventual onerosidade excessiva do item contratual individual que se pretenda ver “reequilibrado”, o impacto percebido no todo contratual efetivamente é acentuado/grave a comprometer a lucratividade do contrato, nos termos firmados. Lembrando que o contrato pactuado decorre de regular processo licitatório, onde os licitantes tiveram a oportunidade de esclarecer dúvidas, vistoriar o sítio do objeto contratual, conferir projetos e planilhas do Edital e estabelecer seus preços com base nas referidas apurações.

O restabelecimento do equilíbrio de um contrato visa corrigir desvios decorrentes de eventos enqua-

dráveis em álea extraordinária, ou de eventos relacionados em Matriz de Risco, novidade prevista na nova Lei geral de Licitações e Contratos Administrativos (art. 6º, XXVII). Todavia, sob a ótica pericial e em respeito aos mais fundamentais conceitos que norteiam a prova pericial, recomenda-se apurar e noticiar as causas prováveis do desequilíbrio à luz de averiguações que podem incluir, sem se limitar:

- Análise da compatibilidade do preço contratado com a execução do objeto, a partir da indicação do deságio praticado na proposta vencedora do certame.
- Verificação de eventuais desperdícios de recursos físicos (materiais, mão de obra, equipamentos ociosos), oriundos de falhas de gestão. Em outras palavras, verificar se o desequilíbrio por dispêndios adicionais de materiais, mão de obra e equipamentos não decorrem de desperdícios por inapropriada gestão ao invés de ociosidades.
- Verificação dos pleitos sob a luz dos Aditamentos realizados, se incluídos ou não.

Esse proceder visa combater o sobrepreço e o superfaturamento, bem definidos legalmente no art. 6º, incisos LVI e LVII, da Lei n.14133/2021.

#### **4.4. O Edital de Licitação**

É um ato administrativo através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura

da licitação, fixando as condições de sua realização, e convocando interessados para apresentação de propostas. Do ponto de vista pericial, é relevante destacar que os dados que nele constam, habitualmente, se referem ao escopo da contratação pretendida, expresso por peças textuais, tais como a minuta do contrato, as especificações técnicas, a regulamentação de preços e critérios de medição, memoriais descritivos, planilha orçamentária referencial, entre outras, quanto expresso por peças gráficas, tais como projetos, plantas, desenhos esquemáticos, cronogramas e assemelhados.

#### **4.5. Contratos Administrativos**

São ajustes/acordos de vontades realizados entre particulares e a Administração Pública com cláusulas específicas exigidas pelas Leis de Licitações.

O art. 89 e seguintes da Lei 14133/2021 disciplina os contratos administrativos em geral.

#### **4.6. Termos Aditivos Contratuais**

São fixados, geralmente, de comum acordo entre Partes e refletem, evidentemente, necessidades que se mostraram impostas ou indispensáveis à execução do objeto contratual ou deste objeto ajustado a um projeto revisado. Substancialmente, os Aditivos Contratuais versam sobre alteração de escopo, alteração de prazo ou alteração de verba, individualmente ou combinados. Usualmente, o Termo Aditivo Contratual é acompanhado da justificativa (sempre relevante ao conhecimento pericial) e de planilha de quantidades e preços, bem como de cronograma revisado.

Em outras palavras, contratos são passíveis de ajustes e adequações técnicas, cujos impactos em relação ao equilíbrio econômico-financeiro são percebidos, se o caso, a partir das considerações do comportamento da obra e dos empecilhos manifestados, e a que título, (álea ordinária, ou extraordinária, riscos assumidos ou não) e, sobremaneira, a que modo foram tratados os aditamentos, que pela sua própria natureza, complementam e reordenam os contratos aos quais se referem. Eventuais manifestações de ratificação de cláusulas contratuais ou de ressalvas nos termos consensualmente firmados devem ser indicadas pela Perícia.

Do mesmo modo, recomenda-se atentar e noticiar se os pleitos objetos da Perícia foram contemplados (parcial ou integralmente) por ocasião de ajustes efetivados no contrato (Termos de Aditamento).

#### **4.7. Risco**

Conforme Norma ABNT – NBR ISO 31000: 2018, seguem algumas terminologias usuais para risco:

#### **RISCO:**

Efeito da incerteza nos objetivos.

#### *Notas*

1. Um efeito é um desvio em relação ao esperado. Pode ser positivo, negativo ou ambos, e pode abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças.
2. Objetivos podem possuir diferentes aspectos e categorias, e podem ser aplicados em diferentes níveis.
3. Risco é normalmente expresso em termos de fon-

tes de risco, eventos, potenciais, suas consequências e suas probabilidades.

**GESTÃO DE RISCOS:**

Atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.

**FONTE DE RISCO:**

Elemento que individualmente ou combinado, tem o potencial para dar origem ao risco.

**EVENTO:**

Ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias.

*Notas*

1. Um evento pode consistir em uma ou mais ocorrências e pode ter várias causas e várias consequências.
2. Um evento pode também ser algo que é esperado, mas não acontece, ou algo que não é esperado, mas acontece.
3. Um evento pode ser uma fonte de risco.

**CONSEQUÊNCIA:**

Resultado de um evento que afeta os objetivos

*Notas*

1. Uma consequência pode ser certa ou incerta e pode ter efeitos positivos ou negativos, diretos ou indiretos, nos objetivos.
2. As consequências podem ser expressas qualitativa ou quantitativamente.
3. Qualquer consequência pode escalar por meio de efeitos cascata e cumulativos.

## **PROBABILIDADE:**

Chance de algo acontecer

### *Nota*

Na terminologia de gestão de riscos, a palavra “probabilidade” é utilizada para referir-se à chance de algo acontecer, não importando se definida, medida ou determinada, ainda que objetiva ou subjetivamente, qualitativa ou quantitativamente, e se descrita utilizando-se termos gerais ou matemáticos (como probabilidade e frequência durante um certo tempo).

Toda atividade empresarial possui riscos, dos mais diversos tipos, como por exemplo, riscos operacionais, legais, técnicos, políticos, mercadológicos, cambiais, ambientais, financeiro, de clientela, estratégicos, logísticos, dentre outros.

Anote-se que os riscos estão evidentemente vinculados, especialmente, em empreendimentos da construção civil e de bens de capital, na contratação administrativa, ao objeto determinado no contrato, inexistente à época do certame licitatório (posto que, projeto).

O risco está atrelado, portanto, a conjunto (contratual)<sup>5</sup> de expectativas, direitos e deveres atribuídos às Partes<sup>6</sup>, como medida de programação/

---

5 Habitualmente se tem estabelecido projetos, regulamentação de preços e critérios de medição, especificações de serviços e de fornecimentos de materiais, Planilhas de Quantidades e Preços, entre outros documentos técnicos referenciais.

6 São aqueles previstos nas cláusulas contratuais relativas às atribuições e responsabilidades das Partes. O desatendimento dessas cláusulas, impõe, geralmente, penalidades definidas e pactuadas no contrato.

planejamento<sup>7</sup>, que garanta adequado desempenho contratual. Natural, nessas condições, e face à expertise exigida das empresas participantes do certame, que tenham sido previstos e considerados aqueles riscos inerentes ao caso concreto.

#### **4.8. Matriz de risco**

Conforme o art. 6º, XXVII da Lei 14.133/2021:

“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

---

<sup>7</sup> Cronograma físico-financeiro previsto e realizado, análise do caminho crítico, adequado gerenciamento da obra pela sua rotina e pelas suas intercorrências/contratempos.

não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigatoriedade 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”;

Ainda, há o art. 22 desse mesmo diploma legal que dispõe o seguinte:

“§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual”.

#### **4.9. Especificação de preços e critérios de medição**

Na análise do desempenho contratual, a ser elaborada pela Perícia para verificação do eventual desequilíbrio contratual, dois instrumentos de análise a serem considerados são os Critérios de Formação de Preços e os Critérios de Medição, normalmente encartados nos Contratos Administrativos, e que fazem referência, de forma resumida, aos itens que devem ser considerados na composição de custos por ocasião da elaboração da Proposta Técnica Comercial.

#### **4.10. Regimes de contratação:**

##### **4.10.1. Empreitada por preço global (Lei 8.666/93**

Artigo 6º, inciso VIII – “a”)

**a)** empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total.

Na Lei 14133/2021, há o art. 6º., inciso XXIX.

Como exemplo, Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação, entre outros

**4.10.2. Empreitada por preço unitário** (Lei 8.666/93 Artigo 6º, inciso VIII – letra “b”)

**b)** empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

Previsão na Lei 14.133/2021, art. 6º., inciso XXVII.

Como exemplo de preço unitário, serviços e obras descritos por metro cúbico ou metro quadrado.

**4.10.3. Contratação por Tarefa** (Lei 8.666/93 Artigo 6º, inciso VIII, “d”)

**d)** tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais. A tarefa decorre de obra ou serviços de pequena monta, podendo a administração fornecer ou não o material.

Na Lei 14133/2021, art. 6º., inciso XXXI.

Como exemplo: o conserto de estofados, de cadeiras, uniformes de servidores, entre outros.

**4.10.4. Empreitada Integral** (Lei 8.666/93 Artigo 6º, inciso VIII, “e”)

**e)** empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, com-

preendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada. Neste Regime de Execução a contratação do empreendimento é feita na sua integralidade (a construção e integração com todas as etapas de obras, serviços, instalações necessárias sob responsabilidade do contratado, até a entrega ao contratante). A entrega da obra em plenas condições de uso ou utilização, com todos equipamentos e aparelhagens a sua operação  
Previsão na Lei 14133/2021: art. 6o, inciso XXX.

#### **4.10.5. Contratação Integrada**

**(Lei 12.462/2011, artigos 8º e 9º §1º)**

De acordo com o art. 9º da Lei 12.462/2011, nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições: inovação tecnológica ou técnica; possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

O parágrafo 1º do mencionado dispositivo legal estabelece que a contratação integrada abrange a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de enge-

nharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

Nesse regime, o instrumento convocatório deve apresentar o anteprojeto de engenharia, contemplando os documentos técnicos a possibilitar a caracterização da obra ou serviço. Não há projeto básico pela contratante.

A Lei 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXXII, disciplina esse tema.

#### **4.10.6. Contratação semi-integrada (Lei 13.303/2016 artigo 43, inciso V)**

Estabelece a contratação semi-integrada, quando for possível definir previamente no projeto básico as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, 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.

Regime de Execução que envolve a elaboração e o desenvolvimento do projeto executivo. Depende da prévia definição do projeto básico, das quantidades e serviços a serem executados na fase contratual. Exemplo: construção de escolas.

A Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XXXIII, define esse tema.

#### **4.10.7. Fornecimento e Prestação de Serviço Associado (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XXXIV)**

“XXXIV - fornecimento e prestação de serviço associado: regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado.”

Trata-se de novo regime da lei que prevê a comunhão da execução de uma obra ou fornecimento de um bem com a sua operação e manutenção com um período adicional após a entrega do objeto a administração.

#### **4.11. Cronograma físico financeiro**

O cronograma físico financeiro é um gráfico que representa o desenvolvimento planejado dos serviços que serão executados ao longo do período contratado para consecução da obra. É norteado por períodos (dias, semanas, meses) para os quais constam os percentuais de andamento físico previstos/planejados (poderão existir nos controles os preenchimentos dos dados realizados/executados efetivamente), bem como as respectivas verbas contratuais alocadas para cada atividade, do período considerado.

#### **4.12. Data marco**

O cronograma com datas-marco se refere à indicação, inclusive para controle de desempenho, das datas mais importantes do projeto, relacionadas, portanto, aos marcos/metaboljetivos intermediários que, cumpridos permitem o desenvolvimento do empreendimento tal como planejado. Trata-se de uma das referências utilizadas para análises de desempenho do contrato.

#### **4.13. Caminho crítico**

Sequência de atividades que devem ser concluídas a tempo para que o projeto inteiro possa ser concluído no prazo pactuado. Quaisquer atrasos em tarefas críticas alteram o encadeamento do projeto. Evidentemente, aditivos de prazo, decorrentes de reprogramação, também revisitam o caminho crítico originalmente estabelecido.

#### **4.14. Ordem de serviço**

Ato de formalização, pela Administração, de autorização/liberação para início das obras, nos exatos termos que conste na ordem de serviços (eventualmente podem ser apenas liberados os serviços prévios e preliminares, a elaboração dos projetos executivos, bem como podem ocorrer ordens de serviços parciais, para frentes de trabalho específicas, que possam se desenvolver no contexto da contratação).

#### **4.15. Diários de obra**

Importante instrumento gerencial útil para acompanhamento e constatação do andamento físico da obra e seus eventos mezinhos, por seus meios físicos ou eletrônicos.

#### **4.16. Gerenciamento / Gestão de obras**

O bom gerenciamento de uma obra passa por monitoramentos diários de prazos, liberação de frentes de trabalho, custos, qualidade dos materiais e serviços, e é passível de reprogramação, posto que dinâmico. A ausência desses rigores técnicos, de acompanhamento, reavaliação, correção/ajuste, implica em

má gestão/gerenciamento campal da obra. O BDI, via de regra, remunera esse gerenciamento.

#### **4.17. Ferramentas de análise utilizadas pela Perícia Contábil (documentos probantes)**

Cabe transcrever, parcialmente, a redação da Interpretação Técnica Geral (ITG) 2000, que estabelece critérios e procedimentos para escrituração contábil das entidades empresariais, aprovada pela Resolução CFC nº 1.330/11:

*“Objetivo*

*1. Esta Interpretação estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela entidade para a escrituração contábil de seus fatos patrimoniais, por meio de qualquer processo, bem como a guarda e a manutenção da documentação e de arquivos contábeis e a responsabilidade do profissional da contabilidade.*

*“(…)*

*Formalidades da escrituração contábil*

*3. A escrituração contábil deve ser realizada com observância aos Princípios de Contabilidade.*

**4. O nível de detalhamento da escrituração contábil deve estar alinhado às necessidades de informação de seus usuários.** *Nesse sentido, esta Interpretação não estabelece o nível de detalhe ou mesmo sugere um plano de contas a ser observado. O detalhamento dos registros contábeis é diretamente*

proporcional à complexidade das operações da entidade e dos requisitos de informação a ela aplicáveis e, exceto nos casos em que uma autoridade reguladora assim o requeira, não devem necessariamente observar um padrão pré-definido.

**5. A escrituração contábil deve ser executada:**

**a) em idioma e em moeda corrente nacionais;**

**b) em forma contábil;**

c) em ordem cronológica de dia, mês e ano;

d) com ausência de espaços em branco, entrelinhas, borrões, rasuras ou emendas; e

e) com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos contábeis.

**6. A escrituração em forma contábil de que trata o item 5 deve conter, no mínimo:**

a) data do registro contábil, ou seja, a data em que o fato contábil ocorreu;

b) conta devedora;

c) conta credora;

**d) histórico que represente a essência econômica da transação ou o código de histórico padronizado, neste caso baseado em tabela auxiliar inclusa em livro próprio;**

e) valor do registro contábil;

**f) informação que permita identificar, de forma unívoca, todos os registros que integram um mesmo lançamento contábil.**

(...)

*Livro diário e livro razão*

**14. No Livro Diário devem ser lançadas, em ordem cronológica, com individualização, clareza e referência ao documento probante, todas as operações ocorridas, e quaisquer outros fatos que provoquem variações patrimoniais.**

#### **4.18. Seguros**

Toda obra pública dispõe de um rol de seguros previamente noticiados (desde o Edital) e exigidos para o início da obra<sup>8</sup>, entre eles, são usuais os Seguros de Responsabilidade Civil e Seguros Garantia.

Previsão na Lei 14133/2021: art. 6º, LIV e 92, incisos XII e XIII.

#### **4.19. Delimitação de escopo de trabalho pericial**

A delimitação (alcance e extensão) de escopo dos trabalhos periciais, é fixada pelo D. Juízo, mediante estabelecimento de pontos controvertidos. Eventualmente também são apresentados quesitos pelo D. Juízo.

#### **4.20. Onerosidade excessiva**

Medida que extrapola a capacidade de suporte do Contratado e que supera o risco natural do negócio, cuja expressão está referenciada no Código Civil Brasileiro, artigos 478 a 480, aplicável para as empresas estatais.

---

<sup>8</sup> Apólices para prazo contratual original, ou endossos, eventualmente, para prazos expandidos por aditamentos contratuais de prazo. Do mesmo modo, para alteração da verba global contratada.

#### **4.21. Adimplemento**

Cumprimento total ou parcial de obrigação contratual como prestação do serviço, realização de obra ou entrega do bem assim como qualquer evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

#### **4.22. Aferição**

É o ato de avaliar, medir, estimar ou comparar objetos, procedimentos, métodos, critérios e parâmetros, a luz da análise técnica requisitada.

#### **4.23. Anteprojeto**

É a representação técnica da opção aprovada em estudos anteriores para subsidiar a elaboração do Projeto Básico em desenhos e detalhes suficientes para a compreensão da obra planejada contemplando especificações técnicas, memorial descritivo e orçamento estimativo além de sequência lógica de etapas e de estudo de viabilidade.

Previsão legal: art. 6º, inciso XXIV da Lei 14.133/2021.

#### **4.24. Projeto básico**

De acordo com a Lei [8.666/93](#) ([art. 6º, inciso IX](#)), projeto básico é definido como “o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, devendo ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, de forma a assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento ao impacto ambiental, e possibilitar a avaliação do custo e

a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

**a)** desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

**b)** soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

**c)** identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

**d)** informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

**e)** subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

**f)** orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Previsão na Lei 14.133/2021: art. 6º, XXV.

#### **4.25. Projeto executivo**

De acordo com a Lei 8.666/93 (art. 6º, inciso X), Projeto Executivo é “o conjunto dos elementos neces-

sários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT” (g.n)

Previsão na Lei 14.133/2021: art. 6º, XXVI.

#### **4.26. As Built**

*As Built* é uma expressão inglesa que significa “como construído”, de uso técnico habitual. Em poucas palavras, é o cadastro detalhado da obra implementada, que detém conjunto significativo de dados técnicos que permitam manutenções, melhorias futuras e, sobretudo, que garantam o registro *ad perpetuam rei memoriam* da obra concretizada.

A elaboração do *As Built* se faz paralelamente à execução da obra, especialmente pela contemporaneidade da observação campal, de modo que se tem garantido, em tese, a perfeita documentação da obra, evidenciando, inclusive, eventuais divergências e alterações entre o projeto concebido (executivo) e aquilo que efetivamente foi construído.

Por exemplo, em perícias de reequilíbrio, o *As Built* pode ser utilizado como ferramenta para averiguação de eventuais diferenças quantitativas e qualitativas entre a Planilha de Custos e Quantidades contratuais e os serviços e fornecimentos efetivamente executados.

#### **4.27. Conformidade / Regularidade**

São conceitos relevantes que tratam do exame técnico pericial dos atos de gestão administrativa, operacional ou campal, em relação às expectativas, aos procedimentos e aos padrões técnicos normativos aplicáveis aos contratos em estudo, mediante

o confronto destas referências com as disposições expostas em Edital, em Contrato e em Termos Aditivos firmados.

Trata-se de aplicação de conceitos relevantes nas análises dos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato.

#### **4.28. Fiscalização**

O Art. 67. da Lei 8.666/93 estabelece que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

“§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”.

Pode-se considerar que, Diários de Obra, Relatórios Gerenciais qualitativos, elaborados pelas Partes, Cronogramas Físico-Financeiro Previsto/Executado e demais ferramentas habituais à gestão criteriosa e técnica de Obras e Contratos, são representações textuais, gráficas e fotográficas, passíveis de serem requisitadas e utilizadas para elucidação da lide.

O art. 170 da Lei 14133/21 trata da fiscalização e deve ser interpretado em consonância com os artigos 20 e 21 da LINDB.

#### **4.29. “Reequilíbrio” Econômico-Financeiro:**

O contrato é uma expectativa pactuada entre as

Partes, que nasce da intenção de execução de um empreendimento, baseado em projetos, planejamento e alocação de recursos materiais e financeiros. Naturalmente, no decorrer da obra, haverá necessidade de alguns ajustes, como por exemplo, aumentos ou reduções de quantidades de serviços e/ou materiais que não estavam previstos. Esse tipo de caso, normalmente é resolvido a nível administrativo, através da elaboração de Termos Aditivos de Contrato. Todavia, não são raros os casos em que esse tipo de pleito deságua no âmbito Judicial, sob a alegação de que, caso não sejam ressarcidos, poderiam incorrer em desequilíbrio do contrato. Trata-se, porém, de busca de reembolso de serviço adicionado que foi prestado e, eventualmente, não liquidado pelo Contratante.

Situações extraordinárias, que pela sua natureza, são exceções, exigem, quando submetidas à análise pericial, enfrentamento técnico mais amplo no conhecimento do contrato e de seu desempenho, bem como na minuciosa caracterização dos fatos, de seu contexto e cenário, a serem submetidos para apreciação do D. Juízo.

#### **4.30. Orçamento**

A elaboração de um orçamento contempla a discriminação de serviços, com quantidades estimadas em função dos projetos disponibilizados e da expertise das empresas, na análise do Edital, pelos seus orçamentistas, como também contempla preços unitários ou verbas (preços globais) para fixar, pelo licitante, o montante referencial que se coloca

para a concorrência pública, da qual decorrem Propostas Técnico Comerciais.

A Teoria de Formação de Preços, relevante nas análises de desequilíbrio de contratos, está apresentada no item a seguir, com conceituação habitualmente aplicável.

#### **4.31. Teoria de formação de preços**

A base teórica aplicável segue apresentada, tomando-se como referencial os próprios moldes de planilha contratual na qual são fornecidos descrições dos serviços, suas respectivas quantidades, preços unitários e preços globais, para os regimes de contratação de preço unitário ou global, ou seja, lucro, despesas diretas e indiretas, mão de obra, equipamentos e todos os insumos, para determinada especificação de serviço ou para determinado escopo de obra, estão considerados na formação do preço de cada item dos serviços planilhados ou da verba global atribuída.

Assim é que:

$$\text{PREÇO} = \text{CUSTOS DIRETOS} + \text{DESPESAS INDIRETAS} + \text{LUCRO}$$

Em outras palavras, o preço de venda de um serviço/obra é o resultado da aplicação de uma margem denominada BDI sobre o custo direto para o executor calculado em planilha de orçamento:

$$P = CD \times [1 + (BDI/100)]$$

Na formulação anterior, a definição de custo direto (CD) é o resultado da soma de todos os custos unitários dos serviços necessários para a viabilização da atividade, obtidos pela aplicação dos consumos dos insumos sobre preços de mercado destes insumos, multiplicados pelas respectivas quantidades, mais os custos da infraestrutura necessária à sua consecução. Assim é que o custo direto é composto pelos insumos:

- **Mão de Obra:** representada pelo consumo de horas ou frações de horas de trabalhadores qualificados ou não qualificados para a execução de uma determinada unidade de serviço multiplicada pelo custo horário de cada trabalhador, determinado pelo salário/hora mais encargos sociais aplicáveis;
- **Materiais:** são representados pelo consumo de materiais a serem utilizados para a execução de uma determinada unidade de serviço, multiplicados pelo preço unitário de mercado de fornecimento do respectivo produto;
- **Equipamentos:** são representados pelo número de horas ou fração de horas necessárias para a execução de uma unidade de serviço, multiplicado pelo custo horário do equipamento.

*Observação:* É hábito da prática orçamentária levar em conta, no estabelecimento do preço unitário dos serviços, percentual relacionado à variação na produtividade da mão-de-obra, bem como perdas de materiais decorrentes do processo executivo e tempo não

utilizado de equipamentos (nem todo equipamento é usado durante todo o período da obra).

Evidentemente os consumos dos insumos são obtidos pela experiência de cada uma das empresas do ramo de prestação de serviços/construções ou obtidos a partir de tabelas práticas de composição de custos.

#### **4.32. Custos e Despesas**

Do ponto de vista da Contabilidade, a diferença entre custos e despesas reside na aplicação dos recursos: enquanto os custos representam valores de recursos aplicados pela empresa na sua atividade fim, as despesas se referem a recursos aplicados em atividades de apoio.

Insta observar que a simples aquisição de um insumo para a produção, por exemplo, não representa, de pronto, um custo, mas sim um investimento: o custo será incorrido apenas quando o referido insumo for aplicado na produção. Esta conceituação é muito importante nas perícias de análise de desequilíbrio econômico-financeiro de contratos, pois evidencia a necessidade de exame individualizado de cada situação específica, não havendo uma metodologia de análise e quantificação de eventual desequilíbrio que seja adequada a todo e qualquer caso.

Pela Engenharia, relevante destacar, nos casos em que há fornecimento de materiais ou componentes individualizados, a análise que decorra de uma das possibilidades de desequilíbrio econômico-financeiro não pode deixar de observar e indicar

se os produtos foram transferidos aos contratantes, em que pese não terem sido aplicados, como, por exemplo, em caso de paralisação de obras (é o caso de tubos que poderiam estar dispostos em almoxarifado/estoque da contratada).

#### **4.33. BDI**

A sigla “BDI”, usualmente utilizada na composição de preços de serviços, se refere à bonificação (“bônus”) e despesas indiretas e se expressa em percentual (taxa), ou seja, é aplicada diretamente sobre os custos diretos da obra.

Há também quem a tome pela sigla “LDI” (Lucro e Despesas Indiretas).

Uma composição frequente para o BDI, se faz pelos itens apresentados a seguir:

- Risco de execução da obra
- Custos financeiros
- Lucro
- Impostos, tributos, emolumentos e taxas pertinentes
- Seguros.
- Cauções.
- Administração local.
- Administração central.
- Imprevistos/contingências.
- Eventuais custos indiretos adicionais exigidos no Edital.

#### **4.34. Administração Central**

É a macroestrutura da empresa que serve a todo rol de atividades empresariais e que é remunerada na proporção dos contratos que detém. Por esta razão a Administração Central compõe o BDI atribuído para a formação do preço e conseqüentemente da verba contratada. Para Administração Central, é de se considerar indevida qualquer indenização, posto que a Administração Central existe e permanece, independentemente de obra específica. Este é o modelo de remuneração de Administração Central.

#### **4.35. Administração Local**

Corresponde àquela despesa indireta necessária / incorrida para viabilização das atividades diretas e objetivas da obra. Deve ser remunerada pelo efetivo consumo e disponibilidade de pessoal à proporção da obra em curso (frente de serviço disponibilizada), sob pena de não se tratar de ociosidade, senão de desperdício. Ou seja, a boa administração local da obra inclui um bom e adequado gerenciamento de recursos.

#### **4.36. Imprevistos e contingências**

A avaliação e quantificação dos imprevistos e contingências, para formação do preço, a ser aplicada mediante atribuição de percentual na composição do BDI, são atividades regularmente exercidas pelos profissionais técnicos que atuam em Engenharia de Custos, e levam em consideração dificuldades e características do empreendimento, sua localização, apoio logístico disponível, qualidade de projetos, levantamento de quantidades e demais dados congêneres.

## 5. SOBRE A METODOLOGIA ANALÍTICA DO TRABALHO PERICIAL

Recomenda-se que a metodologia a ser aplicada na análise pericial, sobre pleitos relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, siga as seguintes etapas, sem se restringir, adaptando-as a cada caso concreto<sup>9</sup>:

**5.1** Caracterização dos pontos controvertidos (técnicos) de cada um dos pleitos, com indicação e reconstituição dos argumentos, fundamentos e montantes/verbas sustentados pelo Requerente;

**5.2** Elaboração de quadro resumo<sup>10</sup> ilustrativo do contrato, pelos seus dados originais, e adicionais, relacionados ao escopo, prazo e verba, conteúdo, substan-

---

9 Existem inúmeras variedades de contratos administrativos e de consequentes pleitos relacionados à equilíbrio, desequilíbrio, reequilíbrio, ressarcimento ou recomposição econômico-financeira de contratos, desde aqueles relacionados a custos e despesas diretas (serviços extracontratuais ou contratuais alterados) não reconhecidos por rito administrativo (raramente requisitados no ambiente judicial), custos e despesas de cunho indireto (frequentemente requisitados no ambiente judicial, aos títulos administração central e administração local), bem como taxas, impostos ou emolumentos alterados no curso contratual, além de eventos excepcionais ou imprevisíveis, de consequências incalculáveis, entre outros casos que se manifestam no Judiciário.

10 A indicação de percentuais para os pleitos em relação ao valor global do contrato visa fornecer subsídios técnicos para a apreciação judicial do comprometimento ou não do resultado razoável do contrato em relação ao lucro esperado para o empreendimento projetado/planejado/licitado e contratado.

cialmente, as seguintes informações panorâmicas, capazes de permitir a compreensão do todo, para a devida análise dos pleitos, sem detrimento de outros dados que a Perícia, a cada caso, considere relevante indicar:

DESCRIÇÃO SINTÉTICA DO PLEITO	VALOR PLEITEADO	% DO PLEITO EM RELAÇÃO AO CONTRATO ADITADO

**5.3** Realização de diligências e vistorias ao sítio de obras, se o caso comportar (o objeto poderá estar, por exemplo, alterado ou descaracterizado), à critério exclusivo da Perícia;

**5.4** Averiguação dos argumentos e fundamentos disponibilizados pelo Requerente, e da contraposição do Requerido, valendo-se da base documental probatória qualitativa que tenha sido disposta nos autos ou franqueada à Perícia (que, se necessário, e por uma oportunidade, a requisitará nos autos, no início dos trabalhos periciais);

**5.5** Compilação e Análise de todo o conjunto probatório estudado (vistorias, diligências, análise documental, entre outros);

**5.6** Constatação<sup>11</sup> (ou não) de cada um dos pleitos, sob o prisma técnico, com premissas, critérios, parâmetros e diretrizes aplicados ao caso concreto, devidamente indicados e fundamentados, a partir do confronto entre a situação fática (situação experimentada/ situação concreta) em relação à situação contratual;

**5.7** Apresentação de cálculos<sup>12</sup> pertinentes às disciplinas em análise, se o caso comportar<sup>13</sup>, na data base contratual<sup>14</sup>. Tal estágio metodológico decorre apenas para os casos em que tenha havido, previamente, constatação do pleito;

**5.8** Apresentação de quadro sintético final de verbas calculadas, se o caso, para apreciação do D. Juízo, nos seguintes termos:

---

11 Exemplificações de experiências judiciais relacionadas à validação de pleitos pelo desempenho contratual efetivamente havido, estão apresentadas no capítulo seguinte.

12 Não se reconhece cálculos hipotéticos com base em dados contratuais simples, que desconsideram a realidade e as despesas efetivamente incorridas e devidamente comprovadas, independentemente da análise de imprevisibilidade do fato que teria dado ensejo ao desequilíbrio. Ou seja, não se pode reconhecer tecnicamente desequilíbrio econômico-financeiro contratual sob bases de proporção atribuídas como mensalidades, por exemplo, como também é preciso anotar que o alongamento do prazo da obra não gera, em si, desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

13 É preciso verificar se, eventualmente, o pleito não esteve atendido ou contemplado por ocasião dos termos aditivos que tenham sido firmados no contrato *sub judice*.

14 Toda análise pericial deve estar referenciada à data base do contrato (da planilha de preços e serviços contratual) justamente para permitir a comparação das verbas sob uma única referência temporal.

DESCRIÇÃO SINTÉTICA DO PLEITO	VALOR PLEITEADO	% DO PLEITO EM RELAÇÃO AO CONTRATO ADITADO	VERBA CONSTATADA PELA PERÍCIA (*)	% DA VERBA CONSTATADA EM RELAÇÃO AO CONTRATO ADITADO

(\*) Nota: “Verba Constatada pela Perícia”:  
*está sujeita a ressalvas contábeis que o caso comporte.*

Apresentação de quadro sintético final de conteúdo, ou seja, indicação dos fundamentos técnicos aplicados ao caso concreto, justificando, ou não, o constatado pela Perícia, do ponto de vista exclusivamente técnico, de cada pleito estudado, para os fins de Direito.

Nota: Respeitando-se as peculiaridades intrínsecas de cada caso, uma das técnicas de constatação, ou seja, técnica aplicável a um grupo de pleitos, se pertinentes, envolve a análise pericial aos moldes “previsto *versus* realizado”, mediante confrontação da concepção da obra, tal como licitada, contratada e aditada, com seus dados de orçamento (planilhas), cronogramas e projetos, com a efetiva execução verificada em campo e confirmadas no conjunto documental probatório devidamente escriturado / registrado, com seus dados de medições realizadas, projetos eventualmente revisados, entre outros itens.

A partir desta confrontação são obtidos dados, Contábeis e de Engenharia, que demonstram o desempenho do contrato e os eventuais impactos (no prazo, no custo e no escopo), fatos geradores, relações de causa/efeito e demais elementos técnicos para os fins de aplicação do correspondente Direito.



## **6. ROTEIRO MÍNIMO RECOMENDADO PARA ANÁLISES PERICIAIS:**

### **6.1 Roteiro para Perícia de Engenharia.**

#### **Sugestão de Roteiro para Perícias de Engenharia relativas a pleitos de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos**

Recomenda-se que os Laudos Periciais de Engenharia, que versem sobre recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, sejam desenvolvidos observando-se os seguintes conteúdos:

**6.1.1.** Informações Preliminares / Preâmbulo: oportunidade para, de forma sintética e objetiva, apresentar as alegações relevantes das Partes, no que se refere aos aspectos técnicos da lide;

**6.1.2.** Objetivo da perícia: descrição do pedido de produção de provas, dos pontos controvertidos que tenham sido dispostos e fixados pelo D. Juízo, aos moldes de um escopo de trabalhos técnicos a serem atendidos;

**6.1.3.** Dados de interesse pericial coletados em Edital, Contrato e em Termos Aditivos;

**6.1.4.** Quadro Resumo dos dados contratuais: apresentação do quadro resumo, com as seguintes indicações: valor total do orçamento referencial estimativo elaborado pelo Licitante; valor da proposta vencedora do certame; valores das demais propostas que competiram; percentual de descontos aplicados pelos concorrentes e pela empresa vencedora; valores aditados; percentual de acréscimo de verba; prazos contratuais e aditados.

**6.1.5.** Quadro Resumo dos pleitos: descrição sintética de cada pleito; valores pleiteados; percentuais em relação ao valor contratual;

**6.1.6.** Análise Técnica: para cada pedido de reequilíbrio, a análise pericial de Engenharia deve buscar:

- i. reconstituição cronológica dos eventos *sub judice*;
- ii. a correlação dos eventos alegados/narrados com o desenvolvimento da obra;
- iii. a correlação dos eventos alegados/narrados com o desempenho contratual (cronograma físico-financeiro previsto e realizado).

A primeira e significativa consideração/conclusão pericial de Engenharia, decorrente da análise técnica que o caso comporte, está relacionada à validação ou não de cada um dos pleitos requeridos.

A segunda e significativa consideração/conclusão pericial, decorrente de situações em que se tenha validado as justificativas e os fundamentos técni-

cos, está relacionada à apresentação de memória de cálculo de verba de recomposição contratual, a ser disponibilizada para apreciação do Direito. Por exemplo, constatado consumo de determinado item contratual em quantidade superior àquela disposta na planilha contratual, decorrem cálculos de apuração da verba complementar devida para o item contratual conhecido e contratado, mediante indicação da quantidade adicionada de serviços, multiplicada pelo preço unitário contratual. Tratando-se de constatação pericial de Engenharia, ao reconhecimento de serviço extracontratual prestado e não remunerado, pela ausência de formalização de aditivo contratual a partir de aprovação de CPU - Composição de Preços Unitários, cabe à Perícia indicar qual preço se aplicar à quantidade pendente de remuneração.

## **6.2 Roteiro para Perícia de Contabilidade**

### **Sugestão de Roteiro para Perícias Contábeis relativas a pleitos de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos**

Recomenda-se que as perícias contábeis que tenham por objeto pedidos de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos contemplem, sempre que possível, os seguintes exames, análises e eventuais apurações:

**6.2.1.** Identificação dos fatos apontados nos autos como ensejadores do alegado desequilíbrio con-

tratual e das matérias controvertidas pelas partes.

**6.2.2.** Análise do valor pleiteado para fins de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, identificando as premissas consideradas quando da sua apuração.

**6.2.3.** Análise do Edital da Licitação, das Propostas apresentadas pelos licitantes, do Contrato objeto do litígio e de seus respectivos Aditivos, identificando as obrigações e condições neles estabelecidas que tenham relação com o pleito, visando apresentar subsídios técnicos que permitam verificar:

**i)** quem deu causa ao fato apontado como ensejador do desequilíbrio.

**ii)** se o contrato estabeleceu obrigações para a hipótese de ocorrência daquele fato (como por exemplo, obrigações relativas ao envio de notificações ou à solicitação de autorizações/aprovações) e, em caso positivo, se tais obrigações foram cumpridas.

**iii)** quais riscos relacionados ao pleito foram assumidos por cada uma das partes.

**iv)** se o contrato especificou as situações quanto à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e, em caso positivo, se o fato apontado como causador do alegado desequilíbrio consta dentre as situações especificadas, bem como a forma estipulada contratualmente para a recomposição (mediante alteração de quantidades; preços; prazo de vigência do contrato; etc.).

**6.2.4.** Reconstituição da planilha de quantidades e preços <sup>(1)</sup> originalmente contratada e de todas as planilhas que a substituíram por meio de Termos Aditivos.

Observação: Para facilitar a análise da evolução das quantidades e preços dos serviços, recomenda-se que os itens do preço sejam relacionados em linhas e as quantidades e preços em colunas, como no exemplo abaixo:

COMPONENTES DO PREÇO	CONTRATO	1º ADITIVO	...	Xº ADITIVO
DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	QUANTIDADE	QUANTIDADE	QUANTIDADE	QUANTIDADE
NÚMERO DO PREÇO	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL
PREÇO UNIT.				
UN.				

*<sup>(1)</sup> ao menos dos grupos de serviços direta ou indiretamente relacionados com o fato apontado como ensejador do desequilíbrio contratual.*

**6.2.5.** Identificação dos itens da planilha de quantidades e preços que foram alterados por meio de termos aditivos, verificando se as referidas alterações são compatíveis com as alterações de custos e/ou receitas que teriam ensejado o desequilíbrio.

**6.2.6.** Análise da escrituração contábil e fiscal do contrato, visando verificar:

**(i)** se os registros contábeis e fiscais confirmam as alterações de custos e/ou receitas apontadas como fatores de desequilíbrio;

**(ii)** se houve alteração de outros custos (não apenas dos eventualmente identificados no item “6.2.5” acima) que, eventualmente, tenham compensado o alegado desequilíbrio;

**(iii)** se as receitas foram superiores ou inferiores às inicialmente estimadas, (quando o caso de contratos de concessão, por exemplo), informando, em caso positivo, se tais variações podem ter compensado (total ou parcialmente) o alegado desequilíbrio, bem como se há relação delas com o fator indicado como seu causador.

**6.2.7.** Confirmação dos valores escriturados, mediante exame de documentos que comprovem as receitas auferidas (se o caso) e os custos incorridos, tais como notas fiscais, conhecimentos de transporte, contratos de subempreitada, comprovantes de pagamento e extratos bancários, dentre outros.

**6.2.8.** Caso o alegado desequilíbrio refira-se à realização de serviços excedentes, informar se eles foram previstos, ainda que suas execuções estivessem subordinadas à ocorrência de situações específicas, casos em que é recomendável que a perícia verifique “se” e “quando” a situação ocorreu.

**6.2.9.** Caracterização da ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro, esclarecendo se o fato

atingiu serviços a realizar / materiais a utilizar ou apenas serviços e materiais já executados / aplicados (por exemplo, no caso de criação de um imposto que passou a incidir sobre materiais contratualmente previstos para aplicação em uma obra, é importante verificar se os referidos materiais já haviam sido aplicados e/ou adquiridos quando da criação do imposto), bem como se havia alternativas legais e razoáveis para a resolução do caso.

**6.2.10.** Certificação do valor monetário eventualmente necessário ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, informando tanto as alterações de custos e/ou receitas comprovadamente incorridas quanto eventuais compensações decorrentes de outras alterações de custos ou que tenham sido constatadas pela perícia.

A Perícia Contábil deve observar o quanto estabelecido na NBC TG – 47 – Receita de Contrato com Cliente, que estabelece as Normas Contábeis para o reconhecimento de Receitas de Contratos de Longo Prazo com clientes, objetivando comprovar através de livros e documentos contábeis hábeis, que a contratada efetivamente suportou os custos excedentes eventualmente constatados nos itens anteriores (e/ou os decréscimos de receitas alegados, se o caso).



## 7 – ENCERRAMENTO

O presente trabalho, desenvolvido sob os prismas de Contabilidade e Engenharia, versa sobre as considerações da Comissão de Peritos nomeada pelo CAJUFA – Centro de Apoio aos Juízes da Fazenda Pública, que se reuniu para debater o assunto recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos.

São Paulo, setembro de 2024

COMISSÃO DE PERITOS  
CAJUFA PORTARIA N<sup>o</sup>. 02/2022

**Cont. Félix Bona Junior**

**Cont. Gonçalo Lopez**

**Eng. Jaques Gerab Junior**

**Eng. José Zarif Neto**

**Cont. Mariana Oliveira da Costa**



# ANEXO I

(Estudo de Casos)

## CASUÍSTICA DE ANÁLISE DE RECOMPOSIÇÃO DE EQUILÍBRIO CONTRATUAL: SITUAÇÕES VIVENCIADAS NO ÂMBITO JUDICIAL DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA DE SÃO PAULO.

### A.1 – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EXTRA CONTRATUAL

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente de **prestação de serviço extracontratual** não remunerado no curso do contrato, tampouco objeto de termo aditivo: Na implantação de uma rodovia, a contratada se deparou com matacões no interior do solo, durante as escavações da caixa da pavimentação, que exigiram remoção das pedras, com desmonte ora a frio (por rompedores pneumáticos) ora a quente (por explosão). Mediante trabalho investigativo, a Perícia de Engenharia observou que a atividade não constava na planilha contratual de quantidades e preços, quer seja isoladamente (por preço unitário contratado), quer seja na composição de preços e serviços de quaisquer outros itens contratuais da estrutura do pavimento, respeitadas as pesquisas e as leituras efetuadas em relação à especificação técnica, a regulamentação de preços e aos critérios de medição. O caso comportou averiguação também em relação a eventualidade do serviço

ter sido contemplado em Termo Aditivo (não era o caso). Verificou-se sondagens; vistoriou-se o sítio das obras, para observar vestígios aparentes de matacões; solicitou-se diários de obra, relatórios gerenciais das atividades de desmonte; fotografias; autorizações, notas fiscais e de transporte da dinamite; e documentos correlatos à demonstração da efetiva prestação da atividade. Por decorrência, Perícia Contábil foi deferida com o intuito de se conhecer os efetivos dispêndios incorridos no serviço pleiteado, aos moldes de demonstração cabal dos recursos consumidos, em contraponto à possibilidade orçamentária de seu conhecimento, para fins de estabelecimento de preço extracontratual estimado para os mesmos serviços, cuja prática se tem no âmbito administrativo.

## **A.2 - REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO PREVISTOS NO EDITAL**

Pleito de reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro de Contrato em razão de gastos incorridos com a realização de serviços não previstos no Edital.

A CONTRATADA alegou que, durante a execução de obras em uma determinada Rodovia, constatou-se a necessidade de estender a duplicação de um trecho maior que o originalmente previsto no Edital.

Foi realizada perícia contábil, que constatou que:

**a)** A duplicação do trecho que era objeto do feito estava prevista no Edital de Licitação, sendo que o prazo para a sua implantação seria contado ape-

nas quando o VDM atingisse 5.000 veículos em qualquer dos sentidos. Portanto, por consequência lógica, se o VDM não atingisse 5.000 veículos até o final da concessão, a duplicação daquele trecho não seria realizada.

**b)** A duplicação do referido trecho não foi prevista na Proposta apresentada pela Autora, pois, segundo os estudos e projeções por ela realizados, a demanda de tráfego não atingiria 5.000 VDM, no período da Concessão.

**c)** De acordo com os dados apresentados pelas partes, o VDM não atingiu 5.000 veículos, no período então em análise, motivo pelo qual a perícia solicitou à CONTRATADA que comprovasse os motivos de ter sido realizada a duplicação daquele trecho.

**d)** Em atendimento à solicitação supramencionada, a Autora informou que não possuía um documento formal do Poder Concedente, solicitando a ampliação da obra, mas que tinha tratativas justificando a necessidade da mencionada ampliação.

**e)** Não foi possível confirmar que a Autora incorreu efetivamente em custos adicionais (vez que não foram apresentados todos os livros contábeis expressamente solicitados pela perícia) e, tampouco, que os referidos custos poderiam ser quantificados com base no custo por quilometro inicialmente contratado para outro trecho, como pretendia a Autora.

A r. sentença proferida nos autos julgou improcedente a Ação, tendo a mencionada sentença sido confirmada pela Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo responsável pela análise do Recurso de Apelação então interposto pela Autora.

### **A.3 - OBRA ADICIONAL**

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato devido à **execução de obra adicional não prevista**: uma determinada Autora notícia que celebrou com a Requerida o Contrato de Concessão com o objetivo de explorar o sistema rodoviário constituído pela malha rodoviária estadual de uma determinada estrada. Alegou que durante a execução do Contrato, foi notificada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado, sobre os processos de erosão localizados em área lideira, localizada fora da faixa de domínio rodoviário. Requereu que fosse julgada procedente a ação, com a cominação à Ré da obrigação de proceder à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão da Autora.

Objetivando apurar as alegadas despesas, a perícia contábil requereu:

- 1) Memória de cálculo detalhada em Excel, correspondente ao valor do desequilíbrio postulado pela Autora,
- 2) Documentos comprobatórios dos pagamentos efetuados pela Autora, para fazer face à realização

das obras de recuperação dos processos erosivos;  
3) Páginas dos Livros Razão e Diário nas quais estão escrituradas as despesas em questão, assim como os Termos de Abertura e Encerramento de ambos os Livros;

4) Cópia da Tabela, correspondente aos preços unitários, utilizados para a composição da planilha orçamentária.

Com base nos documentos acostados aos autos e naqueles fornecidos à Perícia, verifica-se que a Autora concluiu os serviços envolvidos na recuperação da área erodida.

Cabe destacar que, dadas as limitações técnicas da Perícia de natureza contábil, divorciada dos aspectos técnicos de Engenharia, identificou nos registros contábeis da Autora aproximadamente **94%** do valor guerreado, do desequilíbrio econômico-financeiro.

Com a vinda do laudo técnico de Engenharia, o Perito concluiu que *“a solução adotada pela concessionária, ao término, face às constatações periciais de campo, levadas a termo, não se mostrou adequada à resolução permanente e completa da questão afeta aos processos erosivos originados pela drenagem rodoviária.”* (a obra executada não resistiu às intempéries e ruído).

Em r. sentença, os Laudos foram homologados e a ação julgada improcedente. Objetivamente, apesar de identificadas as despesas e certificadas através dos registros contábeis, é inerente que a realização da Perícia de Engenharia preceda à perícia contábil, fornecendo assim, subsídios, visando celeridade processual.

O caso evidenciou que, embora tivesse havido obra e dispêndios devidamente validados/comprovados pela Perícia Contábil, na base documental e legal probatória, indireta como é nessa natureza, a Perícia de Engenharia constatou em campo que a obra executada havia colapsado, ou seja, que o investimento havido foi desperdiçado. Não havia, nos autos, por quaisquer das Partes, informação sobre o fato da obra ter ruído.

#### A.4 – PARALISAÇÃO DE OBRA

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente de **obra paralisada por impossibilidade de consecução do objeto do contrato pelo método executivo considerado pela contratada**: Na implantação de coletor tronco, por método não destrutivo, tubos cravados, cuja escolha competia aos licitantes, em função dos dados do edital, evidentemente agregados do conhecimento do local de implementação da obra (vistoria campal) e à presença de solo alterado e rocha, a obra não evoluiu, culminando na paralisação dos serviços (incipientes) e nos pleitos judiciais notadamente vinculados à improdutividade e aos lucros cessantes, pela impossibilidade de avanço da obra no subsolo do traçado. A análise pericial evidenciou que, no rito licitatório, competia aos licitantes apresentar proposta de preços para método de execução a ser estabelecido pelos próprios licitantes (conforme sua expertise, seus

equipamentos e possibilidades e riscos), dentro das referências técnicas maiores da Contratante, e que a proposta que se sagrou vencedora do certame previu método ineficiente/inadequado para fazer frente à geologia do local das intervenções, de modo que a obra não se desenvolveu. A ausência de obra não deu ensejo à desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, uma vez que não houve desempenho real / fático a ser contraposto àquele previsto no contrato.

#### **A.5 – PANDEMIA**

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro **em decorrência de efeitos da Pandemia COVID-19**, sob a argumentação de aumento generalizado nos preços de aquisição dos materiais/insumos/produtos necessários à obra, de modo que o dispêndio havido teria extrapolado significativamente o valor que se obteria pelo índice de correção do contrato, no período de reajuste. Nesse caso, a Perícia de Engenharia analisou todos os itens / preços do contrato, para apuração das variações constatadas pelas publicações orçamentárias setoriais (SINAPI/PINI/ SINDUSCON/CPOS-CDHU, EDIF/PMSP, entre outras), mês a mês, conforme medições contratuais de serviços executados. Todas as diferenças calculadas, para maior ou menor, devidamente retroagidas para data base do contrato, de modo a permitir a comparação com a verba originalmente contratada (e aditada, se o

caso). Por sua vez a Perícia Contábil cuidaria de apurar com base na documentação regularmente contabilizada, os efetivos dispêndios para as rubricas questionadas. O resultado da análise sinaliza a significância, ou não, das flutuações de preços e da verba, no transcurso do período de análise, de modo que se tem estabelecidas referências percentuais para percepção do impacto dos alegados aumentos generalizados dos preços da planilha no equilíbrio econômico-financeiro do contrato como um todo, sopesando-se os diversos riscos inerentes à atividade da construção civil e dos contratos dela decorrentes (“risco do negócio”). Não se pode perder de vista que os valores de mercado referenciados também devem estar sujeitos a aplicação do deságio ofertado pelo licitante por ocasião da elaboração da Proposta. Ademais, os valores apurados mensalmente relativos a eventuais diferenças constatadas pela Perícia, devem ser retroagidos para a data base do contrato utilizando-se o Índice de Reajuste Contratual. Recomenda-se que, no mínimo, a Perícia examine o conjunto de itens com verbas mais relevantes para a composição da verba global do contrato.

Em obra de construção civil, do mesmo modo, há casos em que o pleito se resume a um único ou a poucos itens de insumo/material/produto, cujos aumentos de preços de aquisição pela construtora, em muito superariam aqueles contratualmente estabelecidos e corrigidos, nos termos do contrato, no período em análise. Nesses casos, a

análise pericial versou sobre a determinação do significado/relevância da diferença dos subtotais dos itens discriminados e quantificados a partir dos preços (de mercado, mais caros) em relação aos preços contratuais corrigidos (e menores), com indicação do percentual da diferença em relação à verba contratual integral. É conveniente, conforme o caso, observar o comportamento (regular ou não) de grupo mais relevante de preços de serviços que possam ter sido reduzidos em contraponto àqueles que possam ter sido majorados.

#### **A.6 – ALTERAÇÃO DE ALÍQUOTA DE TRIBUTO**

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro **em decorrência de alteração de alíquota de imposto no curso do contrato**: Caso em que o “ISS – Imposto Sobre Serviço” do Município onde a obra seria executada, à época da elaboração da Proposta que se sagrou vencedora do certame era de 2% e restou alterado para 5% no decorrer da execução da obra, mais precisamente a partir da metade do cronograma contratual. Nessas condições a Perícia apresentou cálculo da diferença entre o montante efetivamente recolhido em relação àquele previsto pela alíquota anterior (menor), para apreciação do D. Juízo. Houve outro caso que o aumento do imposto estava previsto em lei, anterior à licitação, mas para vigorar no curso da prestação de serviços, situação igualmente noticiada pela Perícia.

### A.7.1 – ACRÉSCIMO DE PRAZO

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro, por aumento de custos/despesas indiretas **em decorrência de acréscimo de prazo de obra**: Caso em que a empresa Contratada ingressou com ação judicial requerendo reembolso de custos/despesas indiretas devido ao alongamento do prazo contratual da obra, no entanto apresentou o pleito vinculado a cálculos hipotéticos, através de relação simples de dados contratuais com o tempo do contrato aditado (“regra de três”). Nesse caso, não houve constatação/demonstração de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, na medida em que não houve comprovação das despesas efetivamente incorridas em cotejo com os valores previstos no contrato, tampouco foi justificada a imprevisibilidade do fato que teria dado ensejo ao pleito. Deve-se ressaltar que o alongamento do prazo da obra não gera, necessariamente, desequilíbrio contratual. Do mesmo modo, recomenda-se que deva ser observado o efetivo desempenho econômico-financeiro do contrato pelas suas medições periódicas (comparação do gráfico “valores medidos x tempo” com o mesmo gráfico, porém relacionado ao planejamento original).

### A.7.2 – ACRÉSCIMO DE PRAZO

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro de despesas diversas (diretas

e indiretas) devido ao **aumento de prazo de obra**: Caso em que a empresa Contratada ingressou com ação judicial requerendo reembolso de despesas (mão-de-obra direta e indireta, e equipamentos) devido ao alongamento do prazo contratual da obra. No entanto, a Perícia após requerer e analisar todos os Diários de Obra, constatou que havia diversos e constantes registros por parte da Contratante, relativamente a ausência de recursos suficientes (mão-de-obra direta e indireta e equipamentos) para cumprir o cronograma pactuado. Neste caso, a Requerente não comprovou que estava devidamente, e suficientemente mobilizada para executar a obra no prazo contratual, sendo constatado que o alongamento do prazo se deveu, em grande parte, a essa falta de recursos alocados.

### **A.7.3 - ACRÉSCIMO DE PRAZO**

Pleito de reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro de Contrato em razão de aumento de custos indiretos em decorrência de prorrogação do prazo de execução da obra.

Inicialmente, a Perícia Contábil analisou o Edital de Licitação, o Contrato firmado pelas partes e os seus Termos Aditivos, constatando que a CONTRATADA tinha obrigação de (i) dar ciência imediata e por escrito, à CONTRATANTE, de qualquer anormalidade verificada na obra e (ii) comunicar eventuais obstáculos ao ritmo de qualidade dos trabalhos.

No que tange à identificação das causas e responsáveis pelo atraso na execução do Contrato, a Perícia contábil, após análise dos documentos apresentados pelas partes (Medições, Correspondências, Notificações, Caderneta de Ocorrência da Obra e Pareceres Técnicos, entre outros), concluiu que não era possível atestar que a CONTRATADA não havia dado causa a parte significativa do atraso, destacando-se as seguintes constatações da Perícia Contábil:

Na Caderneta de Ocorrência da Obra, constavam anotações de chuvas, mas também diversas anotações de baixa produtividade em razão de número reduzido de funcionários na obra.

Em alguns meses, não haviam sido realizadas medições, enquanto em alguns outros, as medições apontavam a realização de poucos serviços.

No curso do contrato, a CONTRATANTE chegou a notificar a CONTRATADA a normalizar o ritmo dos serviços, solicitando o aumento efetivo da mão de obra e o abastecimento de materiais no canteiro.

Por fim, a Perícia Contábil concluiu que a comprovação dos prejuízos alegadamente sofridos em decorrência das prorrogações contratuais restara prejudicada em razão da não apresentação dos livros contábeis e fiscais da CONTRATADA e de seus respectivos documentos suporte, pois haviam sido apresentados à Perícia apenas relatórios de lançamentos, que não se confundem com os livros originais e, tampouco, correspondem a cópias reprográficas deles, de forma que, ao menos do

ponto de vista técnico, não suprem a necessidade de apresentação dos livros originais.

A r. sentença proferida naqueles autos julgou improcedente o pleito de reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro em razão de aumento de custos indiretos decorrentes de prorrogação do prazo de execução da obra, tendo a mencionada improcedência sido mantida em sede de Apelação.

### **A.8 – REPROGRAMAÇÃO DE OBRA**

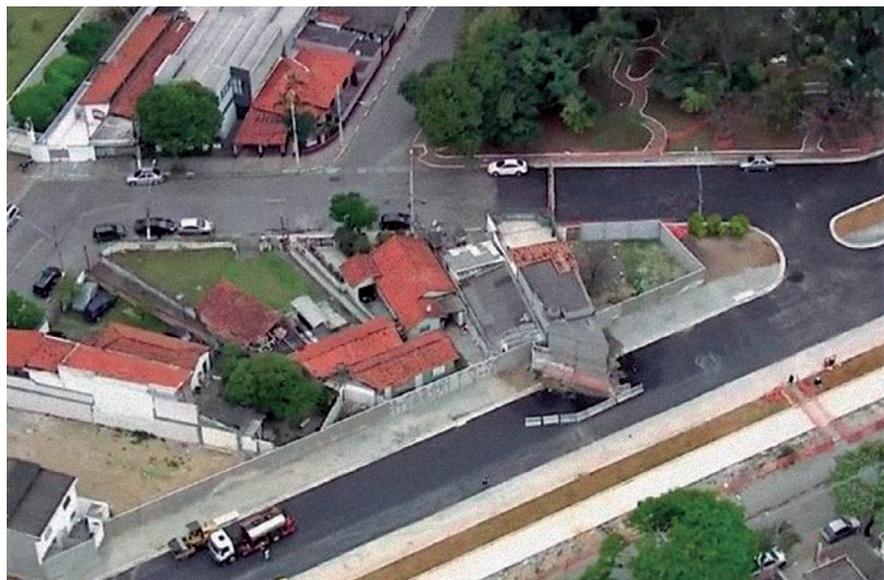
Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro de despesas indiretas devido a **restrição de verbas empenhadas**: O planejamento original de obra previa execução em 3 anos. Todavia, o prazo duplicou em decorrência da necessidade de se adequar o ritmo das obras em função das verbas disponibilizadas pela Administração. Nesse caso prevaleceu a compreensão de que a aceitação e a adequação da obra ao novo, e menor, ritmo de execução, pela Contratada, implicou no ajuste dos seus recursos (mão-de-obra direta, indireta, equipamentos), que permitiram a conclusão da obra no novo prazo.

### **A.9 - ATRASO NAS DESAPROPRIAÇÕES**

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio eco-

nômico-financeiro do contrato devido ao **atraso nas desapropriações**: Há inúmeras situações vivenciadas nas obras públicas e relacionadas a liberação das áreas (frentes de serviços) para implantação do melhoramento. Nem sempre o atraso em liberar determinada frente de trabalho, por atraso na desapropriação de parte do trecho, implica em paralisações/atrasos no ritmo do contrato como um todo. A Contratada (Autora) alegou que teria sofrido prejuízos em decorrência de atraso de uma desapropriação específica, frente a inúmeras outras circunvizinhas, já liberadas.

No decorrer dos estudos periciais, foi constatado que as obras seguiram seu ritmo normal, nos trechos antes e imediatamente depois do imóvel ainda pendente de imissão na posse pela Administração, sem prejuízo no andamento das obras. Em outro caso, igualmente de atraso nas desapropriações, a Perícia constatou que a Contratada não se mobilizava para a frente de serviço enquanto não estivessem equacionadas as desapropriações. Há registro de caso curioso em que a ausência de imissão na posse por atraso na desapropriação, face a uma questão processual específica, não interrompeu o andamento da obra, de tal modo que a área problemática foi “contornada” pelo melhoramento (implantação de avenida).



## A.10 - LIMITES OBJETIVOS DA LIDE

Pleito de reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato devido à **Questões postas pelas partes e os Limites Técnicos da Perícia de Natureza Contábil**: uma determinada Autora pretende ver reconhecido seu direito ao reequilíbrio da equação econômico-financeira do Contrato de Concessão Rodoviária em razão de determinada Resolução da Requerida, que impôs novas “*normas de padronização da arquitetura de comunicação do Sistema Automático de Arrecadação de Pedágios nas rodovias do Estado de São Paulo*”, criando obrigações e, assim, investimentos adicionais à Concessionária.

A parte autora entende que a Resolução implicou na obrigação não prevista de incorrer em despesas/investimentos que teriam causado desequilíbrio econômico-financeiro.

Cumprir destacar, que a perícia de natureza contábil se pauta, exclusivamente, em documentos probantes hábeis e nas respectivas normas cabentes aos profissionais da área.

Assim, o perito contador, não possuindo expertise técnica específica da área de **engenharia de informática**, portanto, tem o dever de NÃO adentrar a tais questões.

Desta forma, alguns quesitos formulados por ambas as partes não puderam ser respondidos, tendo sido prejudicadas as respostas.

Objetivando apurar as alegadas despesas, a perícia contábil requereu:

*1) Contabilização de todos os gastos reportados que comprovem o desembolso, a apropriação de despesas (inclusive depreciações) e reflexos nos resultados operacionais e não operacionais;*

*A Requerente alega que incorreu em desembolsos de despesas reportadas, logo requer-se a contabilização de referidas despesas, ou seja, o lançamento contábil que comprova o pagamento e a apropriação delas (Livro Diário e Livro Razão das contas contábeis envolvidas). Caso tenha ocorrido a aquisição de ativos, a contabilização no ativo imobilizado e respectivas depreciações. Requer também demonstrativo lógico dos reflexos causados por tais despesas, ou seja, os resultados operacionais e não operacionais considerando estas despesas e não considerando estas despesas.*

*2) DRE (Demonstração do Resultado do Exercício) dos 12 meses anteriores e 12 meses posteriores à implantação do sistema de mensageria.*

*3) Contrato devidamente preenchido com o respectivo detalhamento;*

*4) Cópias **legíveis** dos Quadros que acompanham todos os aditivos contratuais.*

*5) Memória de cálculo detalhado juntamente com os documentos probantes.*

Cumprе ressaltar que a perícia de natureza contábil **NÃO** possui conhecimento técnico para avaliar a real necessidade, tanto dos serviços contratados, quanto dos equipamentos adquiridos, visando adequações à Resolução.

Isto posto, a perícia analisou os documentos apresentados sob o aspecto técnico-contábil, bem como os resultados de seus Balanços Patrimoniais e demonstrativos específicos como DRE (Demonstrativo de Resultado de Exercício).

A perícia destaca, que após compulsar os DREs, dos **05** anos, foi possível extrair os seguintes pontos principais: observa-se queda nominal nas Receitas Operacionais em **02 anos** e majoração em **01 ano**

No entender da perícia, não há elementos concretos nos autos que possibilitem atribuir a diminuição dos resultados dos **02 anos** às despesas/investimentos apresentados.

Cumprе, por fim, destacar a representatividade das despesas/investimentos apresentados pela Requerente:

Total de despesas/investimentos:

- Representa **1,27%** do Lucro Líquido de **2013**
- Representa **0,39%** da Receita Bruta de **2013**
- Representa **1,26%** do Lucro Líquido de **2014**
- Representa **0,38%** da Receita Bruta de **2014**

Diante disso, exclusivamente do ponto de vista técnico-contábil, não é possível asseverar que as despesas/investimentos apresentados pela Requerente

causaram desequilíbrio econômico-financeiro.

Na sentença proferida, o MM Juiz concluiu:

*Já a perícia contábil realizada nestes autos se mostrou insuficiente para concluir sobre questões centrais, pois a análise dependeu de posicionamento técnico em engenharia/informática, conforme destacou o contabilista (...)*

*A perícia de natureza contábil, não possuindo expertise técnica específica da área de engenharia de informática, tem o dever de NÃO adentrar a tais questões e, ante esta premissa, não se é possível asseverar se as despesas/investimentos apresentados decorrem da Resolução ARTESP (...).*

*A teor de exemplo, a perícia de natureza contábil não possui conhecimento técnico para avaliar se determinada despesa com consultoria foi essencial/necessária ou se a Requerente possuía profissionais em seu quadro de colaboradores que pudessem supri-la.*

*O mesmo raciocínio é aplicado à aquisição de equipamentos. A perícia de natureza contábil não possui expertise para avaliar se determinado equipamento eletrônico se faz necessário, tampouco se é o mais adequado ou mesmo se existem ou não outros no mercado com idêntica função técnica.*

*De qualquer modo, do ponto de vista técnico-contábil, concluiu o perito que não é possível asseverar que as despesas/investimentos apresentados pela Requerente causaram desequilíbrio econômico-financeiro. Esta conclusão, entretan-*

*to, não tem o condão de alterar o Laudo produzido pelo expert em tecnologia, mormente porque o perito-contador não avaliou a “classificação” do gasto perante as exigências da Resolução (...), como mencionado alhures.*

*Caberá à Artesp definir a adequada metodologia para quantificar o desequilíbrio econômico-financeiro, notadamente porque os critérios que definem se o investimento/gasto dizem respeito às exigências da Resolução 01/2014, não foram objeto de debate nestes autos, e a própria autora reconhece na inicial (...) que eventual direito ao reequilíbrio do contrato deverá ser promovido pelos réus no âmbito de procedimento administrativo próprio.*

Objetivamente, apesar de identificadas as despesas e certificadas através dos registros contábeis, é inerente que a realização da perícia de engenharia preceda à perícia contábil, fornecendo assim, subsídios, visando a celeridade processual.

## **A.11 - CONSELHO DE RESOLUÇÃO DE DISPUTA**

Pleito de suspensão de decisão do Conselho de Resolução de Disputas (CRD) que havia reconhecido o desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, em razão de alteração de procedimento previsto contratualmente.

Trata-se de pedido de suspensão de decisão do Conselho de Resolução de Disputas (CRD) que havia

reconhecido um desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato decorrente de necessidade de alteração do procedimento previsto contratualmente para a retirada e disposição de solo, em razão de ter sido constatado solo com odor de hidrocarboneto, durante as escavações.

No presente caso, a Autora requereu a realização de perícias de engenharia e contabilidade, sendo que ambas foram deferidas e realizadas simultaneamente.

Ambas as Perícias (de Engenharia e de Contabilidade) verificaram que:

1) Em razão da mencionada decisão do CRD, foi firmado um Aditivo Contratual que alterou a quantidade do item “*retirada e disposição de solo contaminado - Classe I – coprocessamento*” em aproximadamente 56 vezes, ou seja, um acréscimo de mais de 5.000%, sendo que o Contrato estabelecia que, se a quantidade de um item fosse alterada em mais de 25%, aquele item não seria mais remunerado pelo preço unitário fixado em contrato, mas por uma nova taxa ou preço a ser orçado e aprovado.

2) O CONSÓRCIO (Autor) subcontratou uma determinada empresa para a prestação dos serviços de coprocessamento relativos à obra objeto do pleito, sendo que, apesar de tal subcontratação ter sido realizada antes do início das escavações do módulo em análise e da constatação do odor de hidrocarboneto, foi subcontratado o coprocessa-

mento de uma quantidade de solos classificados como Classe I (“solos perigosos”) equivalente a 25 vezes a quantidade prevista no Contrato firmado pelas partes litigantes para a mesma classe de solos, aproximadamente.

3) O preço fixado no Contrato então em litígio para o item “*Retirada e disposição de solo contaminado - Classe I - co-processamento*” correspondia a aproximadamente 3,8 vezes o preço pactuado na subcontratação do serviço “*Transporte e disposição (co-processamento) de solo contaminado classe i*”, sendo que, mesmo considerando a aplicação de um BDI de 35%, o custo total da subcontratação seria equivalente a 1/3 (um terço) do montante considerado para aquele mesmo serviço no Aditivo firmado em razão da decisão do CRD, aproximadamente.

Adicionalmente, a Perícia de Engenharia verificou que, entre os meses inteiros de março, abril e maio de 2017, foi transportado um volume indicado como solo contaminado Classe I - Perigoso, levado para coprocessamento, que representava aproximadamente 81% do solo total escavado naquele período de três meses inteiros de obra na VCA (Vala a Céu Aberto) analisada, ou seja, quatro partes de cinco partes do total de solo retirado, no período, estariam contaminadas.

Por sua vez, a Perícia Contábil analisou as notas fiscais emitidas pela empresa subcontratada, tendo verificado que as quantidades de resíduos <sup>(1)</sup> corres-

pondentes aos serviços nelas descritos como relativos a “CLASSE I” ou “CLASSE II-A” totalizavam uma quantidade relativamente próxima à prevista no item “Retirada e disposição de solo contaminado - Classe I - dessorção térmica” (procedimento também concernente a solo contaminado) do Contrato firmado pelos litigantes. Não obstante, verificou também que algumas notas fiscais haviam sido emitidas alguns meses após os períodos de apuração informados nos seus campos “Discriminação dos Serviços” <sup>(2)</sup>, bem como que o CONSÓRCIO deixara de apresentar diversos documentos a ele solicitados (como por exemplo, Manifestos de Transporte, Conhecimentos de Transporte Rodoviário de Cargas, Notas Fiscais de Serviço de Transporte e *tickets* de pesagem). Assim sendo, a Perícia Contábil concluiu que a comprovação da quantidade de solo contaminado efetivamente enviada para coprocessamento restou prejudicada.

Note-se que as conclusões das Perícias de Engenharia e de Contabilidade são convergentes, quando não idênticas, de forma que o laudo de Engenharia confirma quase que integralmente o de Contabilidade e vice-versa.

Além disso, a realização das duas Perícias de forma

---

(1) As notas fiscais emitidas pela empresa subcontratada não informavam as quantidades de resíduos relativos aos serviços nelas relacionados, de forma que as suas quantidades foram estimadas com base nos preços originais (não reajustados) da subcontratação

(2) A decisão do CRD havia consignado que não deveriam ser considerados os custos dos serviços realizados após uma determinada data, sendo que essas notas foram emitidas vários meses após a mencionada data limite, enquanto as datas informadas em “Discriminação dos Serviços” eram anteriores a ela.

simultânea (mas totalmente independentes) enriqueceu significativamente as análises de ambos os Peritos. Para a análise pericial contábil, por exemplo, foi de suma importância a informação apresentada pela Perícia de Engenharia, no curso dos trabalhos, sobre quais serviços, exatamente, estavam incluídos nos itens de “transporte e disposição de solo”. Da mesma forma, a informação sobre as quantidades, datas, valores e descrições constantes nas notas fiscais, apresentada à Engenharia pela Contabilidade, também no curso dos trabalhos, permitiu que se tivesse uma visão mais completa do caso.

#### **A.12 - PREJUÍZO DECORRENTE DE PERIODICIDADE ANUAL DE REAJUSTES**

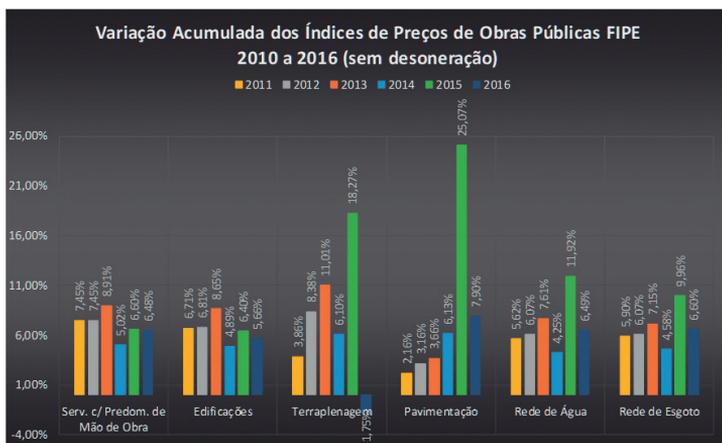
Pleito de reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro de Contrato em razão de prejuízos decorrentes da periodicidade anual estabelecida para os reajustes.

A CONTRATADA alegou que a periodicidade anual pactuada para o reajustamento dos preços contratuais teria se revelado desproporcional, pois os seus custos estavam sofrendo reajustes mensais.

Inicialmente, a Perícia contábil verificou que a periodicidade anual dos reajustes havia sido prevista no Edital de Licitação, de forma que, do ponto de vista técnico, os reflexos dessa condição deveriam ter sido considerados nos descontos propostos pelos licitantes quando da apresentação de suas propostas, ponderando, ainda, que em caso de existência

de duas propostas idênticas qualitativa e quantitativa, com diferença apenas na periodicidade de reajuste considerada em cada uma delas, os preços propostos pelo licitante que considerou a periodicidade anual estabelecida no Edital seriam superiores aos ofertados pelo licitante que não considerou em seus preços os reflexos de tal condição, a menos que tais propostas estivessem inseridas em um cenário estável de inflação zero ou de deflação.

Subsequentemente, a Perícia Contábil apresentou o gráfico reproduzido abaixo, que informa as variações dos índices de reajuste eleitos no contrato, acumuladas anualmente no período compreendido entre o terceiro ano anterior à sua assinatura até o ano de distribuição daquela Ação, demonstrando que, quando da apresentação da proposta, os preços dos serviços necessários à execução da obra já vinham apresentando relevantes variações mensais (geralmente positivas, no acumulado de vários meses ou anos).



O gráfico na página anterior evidenciou também que, no ano de 2015 (colunas na cor verde), as variações percentuais de alguns preços superaram as variações médias observadas nos anos anteriores, especialmente as concernentes aos serviços de terraplenagem e pavimentação, cujas variações acumuladas naquele ano foram de 18,27% e 25,07%, respectivamente, segundo a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE.

A Perícia Contábil, então, pesquisou e analisou as possíveis causas daqueles aumentos, tendo verificado que, apenas em janeiro/2015, o índice de pavimentação havia sofrido um aumento médio de 10,37%, pressionado por um aumento médio de 12,65% nos preços dos materiais utilizados naquele serviço, destacando-se os reajustes aplicados pela Petrobrás aos preços do asfalto, considerados imprevisíveis por alguns órgãos <sup>(1)</sup>, à época.

Entretanto, a Perícia contábil verificou que, no contrato então em análise, a primeira medição relativa a serviços de pavimentação ocorrera apenas em outubro/2015, ou seja, quando os supramencionados aumentos nos preços dos insumos betuminosos já tinham sido repassadas aos preços contratuais através do reajuste aplicado em setembro/2015.

Já no que tange aos serviços de terraplenagem, a Perícia Contábil verificou que o impacto dos aumentos de preços observados em 2015 pode-

---

(1) O DNIT, por exemplo, entendendo que a mencionada alta nos preços dos materiais betuminosos foi “surpreendente e imprevisível”, emitiu a Instrução Serviço DG N° 02/2015, que estabelecia critérios específicos para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro de seus contratos, para “cobrir” os acréscimos nos custos de aquisição daqueles materiais.

ria ter atingido apenas as medições de junho e julho/2015, posto que as demais não incluíam serviços de terraplenagem e/ou se referiam a períodos não atingidos por aqueles aumentos. Entretanto, por não ter a CONTRATADA apresentado os seus livros contábeis e fiscais e os seus respectivos documentos suporte (notas fiscais e outros), que haviam sido expressamente solicitados pela Perícia, restou prejudicada a comprovação de que a CONTRATADA suportara, efetivamente, qualquer aumento atípico nos custos daqueles serviços.

Insta observar que, em Acórdão de Apelação Cível, foi mantida a decisão de improcedência do pedido de reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, afastando, inclusive, a alegação então apresentada pela CONTRATADA de que a Perícia deveria ter requerido novamente os documentos faltantes.

### **A.13 - AUMENTO EXPRESSIVO DE PREÇO DE MERCADORIA**

Pedido da parte formulado inicialmente para a suspensão do CONTRATO e posterior extinção fundamentado no desequilíbrio econômico-financeiro provocado pelo aumento significativo dos preços de mercadoria para merenda escolar, em razão da pandemia de Covid-19.

**PETIÇÃO INICIAL E PEDIDOS FORMULADOS:**  
O caso aqui tratado, refere-se à AÇÃO DE RESCISÃO

CONTRATUAL COM PEDIDO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DE ENTREGA DE OBJETO CONTRATUAL em que a Autora pleiteou inicialmente a suspensão do cumprimento do “TERMO DE CONTRATO”, em virtude da pandemia, com a posterior procedência do pedido, para o fim de declarar a rescisão contratual do “TERMO DE CONTRATO” e cancelamento do registro da ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, com respaldo, segundo a Autora, na legislação, no Contrato e na própria ata de registro de preços.

Mencionado contrato tinha como objeto o fornecimento de toneladas de arroz. De acordo com os argumentos da Autora, em razão da pandemia de Covid-19, o contrato celebrado foi suspenso em março/2020 por prazo indeterminado. Houve aumento significativo dos preços da mercadoria. Diante disso, a Autora requereu em abril/2020 o reequilíbrio econômico-financeiro no contrato celebrado, que foi indeferido administrativamente.

A última entrega estava prevista para junho/2020, mas em julho/2020, ou seja, data posterior ao cronograma original, a Autora foi notificada para retomada das atividades, em vista do retorno das aulas e atividades presenciais, no contexto da pandemia de COVID19.

A Autora alegou que todos os 03 (três) elementos essenciais para caracterização da Teoria da Imprevisão, estariam presentes, quer sejam, a superveniência de circunstância imprevisível e imprevista pelas partes, a onerosidade excessiva, a existência de nexo causal.

**OBJETO DA PROVA PERICIAL E ANÁLISES PERICIAIS:** A prova pericial contábil foi designada para apurar eventual inviabilidade de cumprimento do contrato. Ainda, através de acórdão proferido em Agravo de Instrumento restou delineado à perícia a análise sobre a situação contábil da empresa, existência de estoques ou contratos de compra para a entrega futura a impedir o cumprimento do ajuste.

As análises periciais recaíram sobre os documentos solicitados em Termo de Diligência, que consistiram em Escriturações Contábeis Digitais (ECD Sped Contábil), contemplando o Livro Diário, o Livro Razão, Plano de Contas, Demonstrações Contábeis como Balanço Patrimonial (BP) e Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), Registro de Inventário, Controles de Estoques, Extrato do Produto, notas fiscais inerentes, Boletim Informativo Diário de órgãos oficiais para se constatar a variação nos preços do arroz, em período precedente ao fato e análises de oscilações.

No Laudo Pericial Oficial foi possível concluir:

- examinando o Sped e Registro de Inventário, não se constatou a existência de estoques para entrega futura, portanto, inexistia estoque suficiente para cumprimento do ajuste;
- que na data determinada pela CONTRATANTE (julho/2020) para entrega da quantidade faltante, o preço da mercadoria aumentou excessivamente;

- que o fornecimento pelo preço inicialmente contratado implicaria, na data de propositura da ação (agosto/2020), um prejuízo de 29,0816%, e que na data da formulação dos quesitos (fevereiro/2021), o prejuízo seria de 54,0000%.

**SENTENÇA:** Por sentença proferida foi a ação julgada procedente em face da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, para rescindir o “TERMO DE CONTRATO” com conseqüente cancelamento da ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, tendo em vista que a Autora teria elevado prejuízo caso cumprisse a obrigação nos exatos termos constantes no contrato celebrado.

**ACÓRDÃO:** Por acórdão proferido foi reformada a sentença. No caso em tela, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu que o pedido formulado em juízo não é a alteração dos termos do contrato para preservar o equilíbrio econômico-financeiro da avença, com fundamento no artigo 65, II, “d”, da Lei 8.666/1993, mas apenas a rescisão do contrato administrativo e cancelamento do registro de preços.

Segundo o desembargador: *“Ficou bem demonstrado nos autos que a execução do contrato é fonte de prejuízo significativo para a autora, diante da alta no preço do arroz e da ausência de estoque suficiente, a impor a aquisição do produto a ser fornecido à Administração por preços mais elevados, em relação ao registrado na ata.*

*Tal circunstância até poderia, em tese, ser considerada para materialização da hipótese do art. 65, II, “d” da lei 8.666/1993 e consequente reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas não ficou demonstrada a impossibilidade propriamente dita da execução da avença, inconfundível com fato de que o negócio não será mais vantajoso à empresa contratada. Se houvesse prova de que o novo preço tornou a execução do contrato impossível em face do patrimônio total da empresa, por não dispor de recursos para adquirir o arroz pelos preços atuais, até seria possível cogitar da procedência do pedido, mas, no caso, constatou-se tão somente que o cumprimento da avença será fonte de prejuízo elevado, à luz do valor do negócio, fato insuficiente, por si, para autorizar a rescisão”.*

Nesse aspecto, conquanto tenha sido reconhecido o efetivo prejuízo à CONTRATADA, em vista de o pedido formulado ter sido a extinção do contrato e não a sua revisão para reequilíbrio econômico-financeiro, foi a ação julgada improcedente.

Segundo o V.Acórdão, ausente a prova de impossibilidade da execução do contrato em face do patrimônio total da empresa que justificasse o pedido de extinção.

Em que pese o presente caso se tratar de fornecimento de alimento, o raciocínio, a análise, as ponderações, por analogia, se aplicariam também no caso de materiais de construção.

## ANEXO II

### MODELO DE DECISÃO QUE DETERMINA A EMENDA À PETIÇÃO INICIAL

A petição inicial deve atender os requisitos do artigo 319 do Código de Processo Civil e, dentre eles, destaque o fato e os fundamentos do pedido (inciso III), além do pedido com as suas especificações (inciso IV).

Além disso, “A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação” (art. 320).

Segundo o escólio de J. J. Calmon de Passos, a petição inicial “é o projeto da sentença que se pretende obter. E na inicial o pedido é projeto da conclusão que deseja alcançar com a sentença do magistrado. Sendo impossível a efetividade do comando quando ele é impreciso relativamente ao que ordena, é impossível igualmente o pedido que não oferece, à futura sentença, os elementos indispensáveis para que o comando dela emergente seja certo e determinado” (*Comentários ao Código de Processo Civil*, Forense, 8.<sup>a</sup> ed., vol. III, pág. 171).

Bem por isso, o exame da petição inicial e dos documentos que a acompanham é condição para a instauração de uma relação processual sadia, também como forma de possibilitar, em razão dos fatos e fundamentos expostos, bem como do pedido formulado, o exercício, pela parte ré, do seu direito de

ampla defesa e, por fim, a decisão acertada do conflito de interesses trazido a juízo.

Para a ação que trata de contrato administrativo e que visa ao restabelecimento de seu equilíbrio econômico-financeiro, há norma CAJUFA<sup>1</sup> que orienta o processo desde esse exame da inicial, passando pelo saneamento e elaboração da perícia, quando necessária.

Conforme consta da introdução do trabalho aprovado pelos Juízes das Varas da Fazenda Pública Central, “as narrativas de fatos, argumentos, fundamentos e memória de cálculos do desequilíbrio alegado para o pleito devam estar dispostas na inicial, aos moldes completos da causa de pedir, de modo a se estabelecer os elementos de comprometimento do sinalagma, ou seja, da reciprocidade entre as Partes do contrato”.

Por esse motivo, a inicial deve especificar e descrever a ocorrência de um “(...) fato extraordinário e superveniente que desequilibre excessivamente a relação de equivalência entre os encargos do contratado e a remuneração” (GARCIA, Flávio Amaral. Aspectos práticos da Cláusula de Reajuste nos Contratos Administrativos. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (coord.). Direito Administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 559).

Mas não só.

---

<sup>1</sup> Link para acesso ao arquivo das Normas

Imperioso, ainda, que a parte descreva as consequências desse evento na execução do contrato, vale dizer, a relação de causalidade entre o fato e o dano que sustenta ter sofrido, que deverá ser especificado.

Afinal, se a parte autora sustenta a ocorrência de fato imprevisível que alterou o equilíbrio contratual, o valor do dano deve ser por ela conhecido, pois é justamente a existência do dano que tenha origem em fato imprevisível o fundamento de fato de sua pretensão, requisito da petição inicial.

Dáí a razão, conforme Norma CAJUFA já citada, de que, “Do ponto de vista técnico pericial, o valor da causa, salvo disposição em contrário, deva ser compatível, efetivamente, com o pedido formulado de reequilíbrio do contrato, ainda que em ordem de grandeza, para que se conheça minimamente a pretensão perseguida nos autos”.

A respeito dos documentos indispensáveis à propositura da ação, a Norma estabelece a necessidade de documentação preliminar, que compreende, além do indispensável contrato administrativo, a seguinte lista:

- a) Edital de Licitação Completo, com todos os anexos, que habitualmente incluem projetos funcionais, básicos ou executivos multidisciplinares; memoriais descritivos; especificações técnicas; planilha (orçamentária) referencial da licitação, de quantitativos de serviços e materiais; composição do BDI; cronograma físico financeiro previsto e realizado; histograma, entre outros elementos de interesse pericial;

**b)** Dossiê (Processo) Completo da Licitação, inclusive esclarecimentos prestados aos questionamentos dos licitantes; propostas efetivadas pelos partícipes;

**c)** Dossiê (Processo) Completo do Contrato, com todos os anexos;

**d)** Todos os Termos Aditivos Contratuais, completos, ou seja, com seus anexos, planilhas e, sobretudo, justificativas;

**e)** Diários de Obra, Relatórios Gerenciais ou Correspondências trocadas, afetas aos pleitos;

**f)** Todas as medições mensais, com as planilhas resumo, mensais e acumuladas, e correspondentes memórias de cálculo, por itens e subitens contratuais;

**g)** Escrituração contábil que contenha, no mínimo, os seguintes dados: (i) data do registro contábil (data em que ocorreu o fato contábil); (ii) conta devedora e conta credora; (iii) valor do registro contábil; (iv) histórico que represente a essência econômica da transação ou o código de histórico padronizado e (v) informação que permita identificar todos os registros que integram um mesmo lançamento contábil.

Isso considerado, nos termos do art. 321 do CPC, no prazo de 15 dias e sob pena de indeferimento

da petição inicial (parágrafo único), determino à parte autora que emende a inicial para que descreva, objetivamente e com clareza, qual o evento extraordinário que tornou a obrigação excessivamente onerosa, com a quantificação dessa onerosidade, bem ainda para que instrua a inicial com os documentos acima descritos.

Se o caso, o valor da causa deverá ser retificado, com a juntada da guia paga e a respectiva queima correspondente ao complemento da taxa judiciária.

Ainda, por dever de cooperação (art. 6º do CPC), logo após a juntada desses documentos, deverá a parte autora apresentar índice contendo sumário da relação dos documentos e a página onde se encontram juntados.

Por fim, e como forma de facilitar a localização da petição na fila de juntada, na ocasião do peticionamento, deverá a parte autora classificar a petição como “Emenda à petição inicial”, código 8431.

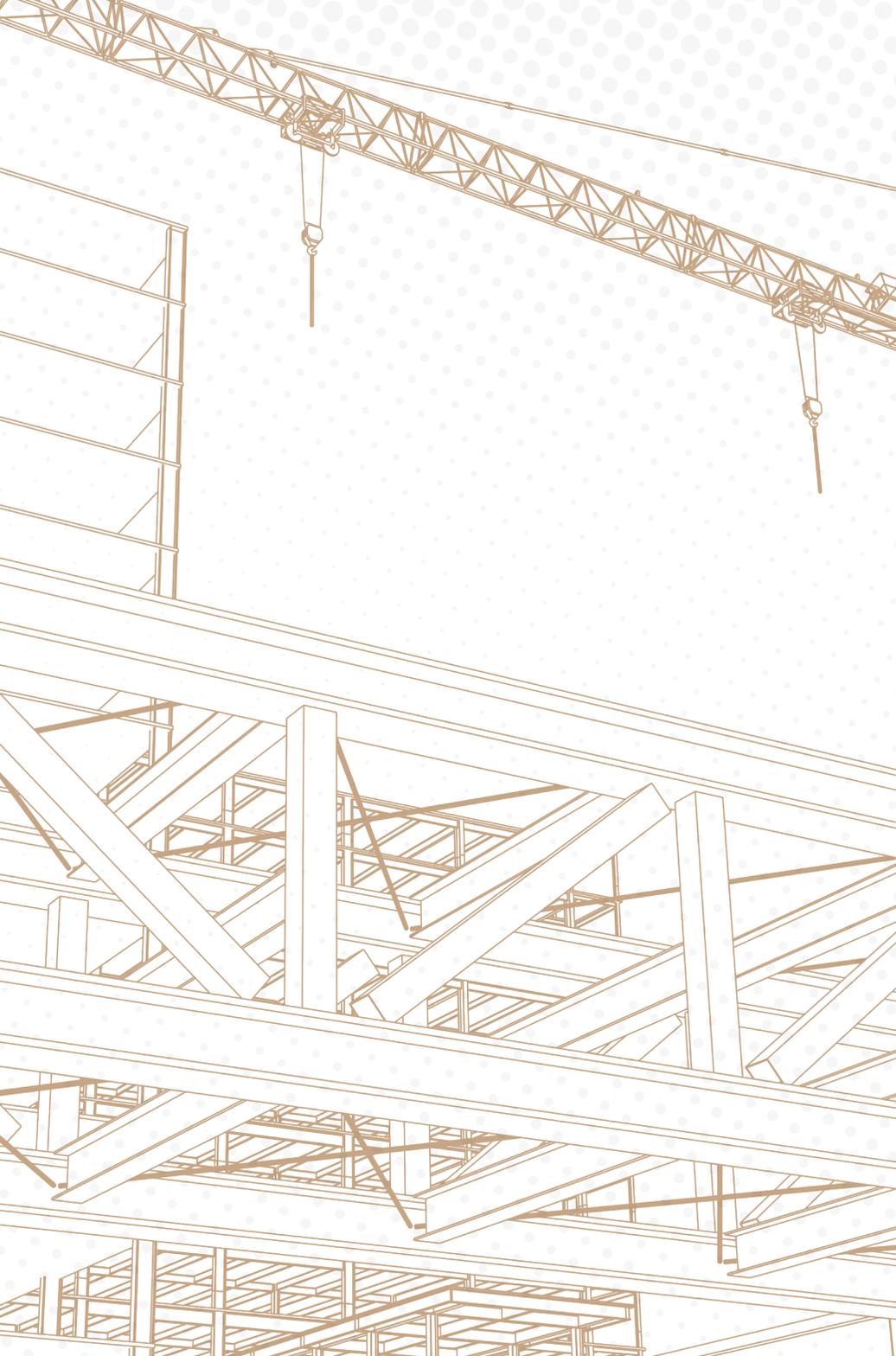
## ANEXO III

### DOCUMENTOS ESSENCIAIS À PROPOSITURA DA AÇÃO

(De acordo com o teor disposto no  
Capítulo 2 do presente trabalho)

- Edital de Licitação Completo, com todos os anexos, que habitualmente incluem projetos funcionais, básicos ou executivos multidisciplinares; memoriais descritivos; especificações técnicas; planilha (orçamentária) referencial da licitação, de quantitativos de serviços e materiais; composição do BDI; cronograma físico financeiro previsto e realizado; histograma, entre outros elementos de interesse pericial;
- Dossiê (Processo) Completo da Licitação, inclusive esclarecimentos prestados aos questionamentos dos licitantes; propostas efetivadas pelos partícipes;
- Dossiê (Processo) Completo do Contrato, com todos os anexos;
- Todos os Termos Aditivos Contratuais, completos, ou seja, com seus anexos, planilhas e, sobretudo, justificativas;
- Diários de Obra, Relatórios Gerenciais ou Correspondências trocadas, afetas aos pleitos;

- Todas as medições mensais, com as planilhas resumo, mensais e acumuladas, e correspondentes memórias de cálculo, por itens e subitens contratuais.
- Escrituração contábil, especialmente, Livros Diário e Razão, que contenha: (i) data do registro contábil (data em que ocorreu o fato contábil); (ii) conta devedora e conta credora; (iii) valor do registro contábil; (iv) histórico que represente a essência econômica da transação ou o código de histórico padronizado e (v) informação que permita identificar todos os registros que integram um mesmo lançamento contábil.



2024

# CAJUFA

A Portaria CAJUFA nº 02/2022 instituiu a Comissão de Peritos formada por equipe multidisciplinar destinada a estabelecer diretrizes gerais para a realização de perícias judiciais em casos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

A finalidade do trabalho proposto é estabelecer um procedimento estruturado para as perícias que abordam o tema, bem como trazer à luz questões importantes a observar no curso dos processos, para se chegar à melhor solução, atentando-se, ainda, à melhor doutrina, jurisprudência e expertise técnica.

