

NOTA TÉCNICA APM Nº 09, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2026

ÁREA: Direito Administrativo, Licitações e Contratos, Direito Tributário e Finanças Públicas.

TÍTULO: Reequilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos Administrativos – Impactos de Alterações Tributárias nos Contratos Vigentes

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 37, XXI, e 150. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, especialmente arts. 124, 131 e correlatos. Código Tributário Nacional. Princípios do equilíbrio econômico-financeiro e da segurança jurídica. Jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas.

PALAVRAS-CHAVE: Reequilíbrio Contratual. Fato do Príncipe. Álea Econômica. Tributação. Equilíbrio Econômico-Financeiro. Contratos Administrativos.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer diretrizes para a análise e eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos afetados por alterações no regime tributário.

A recente reconfiguração do sistema tributário nacional, com repercussões diretas sobre a carga fiscal incidente sobre bens e serviços, tem produzido impactos relevantes na execução de contratos administrativos vigentes, exigindo resposta técnica e juridicamente qualificada por parte da Administração Pública.

A presente Nota Técnica tem por finalidade

afastar interpretações automáticas, tanto no sentido de concessão irrestrita de reequilíbrio quanto de sua negativa sistemática, estabelecendo critérios objetivos para identificação das hipóteses juridicamente legítimas de recomposição contratual.

2. CONTEXTO NORMATIVO E O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO:

O equilíbrio econômico-financeiro constitui elemento essencial do contrato administrativo, assegurando a manutenção das condições efetivas da proposta apresentada no momento da contratação.

A Constituição da República, ao garantir a manutenção das condições efetivas da proposta, impõe à Administração o dever de preservar a equação econômico-financeira do contrato ao longo de sua execução.

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar as hipóteses de alteração contratual, reconhece a possibilidade de recomposição diante de eventos supervenientes que alterem significativamente os encargos do contratado.

Nesse contexto, a alteração tributária pode, em determinadas circunstâncias, configurar evento apto a ensejar reequilíbrio, desde que preenchidos requisitos específicos.

3. NATUREZA JURÍDICA DAS ALTERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO CONTEXTO CONTRATUAL:

A modificação do regime tributário não possui, por si só, efeito automático sobre contratos administrativos.

Sua relevância jurídica depende da análise de sua natureza e de seus efeitos concretos sobre a equação econômico-financeira.

Em termos dogmáticos, a alteração tributária pode ser enquadrada como:

- a) *fato do príncipe, quando decorrente de ato estatal geral*

- que impacta diretamente a execução do contrato;*
- b) álea extraordinária, quando configura evento imprevisível ou de consequências incalculáveis;*
 - c) risco ordinário do contrato, quando já previsível no momento da contratação.*
 - d) A correta qualificação do evento é determinante para a análise do direito ao reequilíbrio.*

4. PREMISSAS JURÍDICAS PARA A CONFIGURAÇÃO DO REEQUILÍBRIO:

A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro exige a presença cumulativa de requisitos que não podem ser presumidos.

4.1 SUPERVENIÊNCIA

A alteração tributária deve ser posterior à apresentação da proposta, não sendo admissível invocar como fundamento evento já vigente ou previsível à época da contratação.

4.2 IMPACTO RELEVANTE

Não basta a mera alteração normativa. É indispensável demonstrar impacto efetivo e relevante sobre os custos do contrato.

A variação deve ser capaz de romper a equação econômico-financeira originalmente estabelecida.

4.3 NEXO CAUSAL

Deve existir relação direta entre a alteração tributária e o aumento dos encargos do contratado.

Impactos indiretos ou genéricos não são suficientes.

4.4 IMPREVISIBILIDADE OU IRRESISTIBILIDADE

A alteração deve escapar ao campo do risco ordinário assumido pelo contratado.

Mudanças previsíveis no ambiente econômico ou tributário não ensejam reequilíbrio.

5. DISTINÇÃO ENTRE RECOMPOSIÇÃO E REVISÃO GENÉRICA DE PREÇOS:

É essencial distinguir o reequilíbrio econômico-financeiro de mecanismos ordinários de reajuste ou repactuação.

O reequilíbrio:

- (i) *depende de evento extraordinário e específico;*
- (ii) *exige demonstração individualizada do impacto;*
- (iii) *não se confunde com recomposição inflacionária.*

A utilização do reequilíbrio como mecanismo de atualização genérica de preços desvirtua o instituto e compromete a legalidade da contratação.

6. IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NOS CONTRATOS VIGENTES:

As recentes alterações estruturais no sistema especialmente no que se refere à tributação sobre o consumo, podem gerar efeitos distintos sobre os contratos administrativos, tais como:

- a) *aumento da carga tributária incidente sobre determinados serviços;*
- b) *alteração da base de cálculo de tributos;*
- c) *modificação na sistemática de créditos e compensações;*

- d) *redistribuição do ônus tributário entre agentes econômicos.*

Esses efeitos não são uniformes e devem ser analisados caso a caso, à luz das características específicas de cada contrato.

7. ÔNUS DA PROVA E INSTRUÇÃO DO PEDIDO:

O pedido de reequilíbrio deve ser instruído pelo contratado com elementos técnicos que demonstrem:

- (i) *a alteração normativa ocorrida;*
- (ii) *o impacto direto sobre os custos do contrato;*
- (iii) *a impossibilidade de absorção do impacto no âmbito do risco ordinário;*
- (iv) *a quantificação precisa do desequilíbrio.*

A ausência dessa demonstração impede o reconhecimento do direito, ainda que haja alteração tributária relevante.

8. RISCOS DECORRENTES DE ABORDAGEM INADEQUADA:

A concessão indiscriminada de reequilíbrio expõe a Administração a riscos de responsabilização por dano ao erário.

Por outro lado, a negativa automática de pedidos legítimos pode comprometer a execução contratual, gerar paralisações e ensejar judicialização.

O risco não reside na decisão em si, mas na ausência de fundamentação técnica e jurídica adequada.

9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios adotem:

- (i) *análise individualizada de cada contrato afetado;*
- (ii) *exigência de demonstração técnica detalhada pelo contratado;*
- (iii) *atuação integrada entre áreas técnica, jurídica e financeira;*
- (iv) *registro formal da motivação administrativa;*
- (v) *avaliação do impacto fiscal das recomposições;*
- (vi) *observância dos limites legais e orçamentários;*
- (vii) *eventual revisão de cláusulas contratuais para contratos futuros.*

A adoção dessas medidas assegura coerência e segurança jurídica na tomada de decisão.

10. CONCLUSÃO:

A alteração do regime tributário não produz, por si só, direito automático ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

A recomposição exige análise técnica rigorosa, fundada na demonstração concreta da ruptura da equação contratual, sob pena de desvirtuamento do instituto.

A atuação administrativa responsável impõe equilíbrio entre a preservação da proposta e a proteção do interesse público, afastando tanto a concessão indiscriminada quanto a negativa automática.

O reequilíbrio contratual, nesse contexto, deve ser compreendido como instrumento de recomposição excepcional, juridicamente



ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

condicionado e tecnicamente fundamentado, sem o qual não se preserva nem a estabilidade contratual nem a integridade das finanças públicas.

