



Referência: Processo nº 202400036010961

Interessado(a): CRB CONSTRUTORA EIRELI

Assunto:

DESPACHO Nº 1078/2025/GAB

EMENTA: ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL QUANTO À BASE DE CÁLCULO DO ISSQN. FATO DO PRÍNCIPE. VIABILIDADE JURÍDICA, CONQUANTO ATENDIDAS AS MEDIDAS LEGAIS PERTINENTES. MATÉRIA ORIENTADA. DESPACHO REFERENCIAL.

1 Versam os autos sobre consulta sobre a plausibilidade jurídica em se conferir o reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo em decorrência da alteração na jurisprudência quanto à base de cálculo do ISSQN em serviços de engenharia.

2 A matéria jurídica foi orientada pela Procuradoria Setorial da Agência Goiana de Infraestrutura e Transporte consoante os termos do Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET n. 396/2025 (75397480). Eis os principais pontos dessa manifestação:

a) no Despacho referencial n. 1555/2024/GAB (65619798), esta Casa tratou de alteração jurisprudencial em razão da qual se retomou o entendimento de que a base de cálculo do ISSQN em serviços de engenharia seria o preço do serviço de construção civil contratado, não sendo possível deduzir os materiais empregados, salvo se produzidos pelo prestador fora do local da obra, e por ele destacadamente comercializados com a incidência do ICMS;

b) em razão do Despacho referencial n. 1555/2024/GAB (65619798) foi editada a Portaria n. 68/2025 - GOINFRA, a qual atualizou o entendimento que até então constava da Portaria 254/2011 - GOINFRA;

c) segundo o TCU, o ISSQN é um tributo que incide sobre o faturamento da construção civil e que, por esse motivo, deve ser considerado para a composição do BDI;

d) o reequilíbrio econômico-financeiro contratual, decorrente de áleas extraordinárias ou fato do príncipe, demanda a presença de evento superveniente extraordinário, imprevisível ou de consequências incalculáveis, que amplie os encargos ou reduza as vantagens contratadas pelas partes, sendo que, no caso em apreço, a alteração jurisprudencial a respeito da base de cálculo do ISSQN pode ser considerada como "fato do príncipe";

e) no Despacho referencial n. 1555/2024/GAB (65619798), esta Casa orientou pela realização de glosa nos casos em que a legislação municipal resultasse em tributação menor do que o critério superveniente estabelecido pela jurisprudência, de modo que o deferimento de pedido de reequilíbrio econômico financeiro, de que ora se trata, consistiria na aplicação do mesmo fundamento porém em "sinal trocado";

f) "incumbe às diretorias técnicas a análise e deliberação acerca do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro de cada contrato, com base em lastro probatório que demonstre o eventual direito da contratada"; e

g) considerando que é pressuposto do reequilíbrio a imprevisibilidade do elemento que o desencadeia, ter-se-ia que demonstrar que a contratada não teria judicializado a matéria atinente à base de cálculo do ISSQN.

3 Considerando esses pressupostos, opinou-se pela viabilidade de se reconhecer direito à indenização por encargos supervenientes decorrentes do cálculo do ISSQN concomitantemente à alteração do BDI também para os futuros atos de execução do ajuste.

4 Por fim, foram pontuadas algumas possibilidades de aplicação da Lei n. 22.089/2023, cuja definição final dependeria de manifestação técnica sobre *"a posição do ISS na orçamentação e seu reflexo sobre o valor global e a execução do contrato"*. É o relatório.

5 Correta se mostra, de uma forma geral, a orientação externada pela Procuradoria Setorial da Agência Goiana de Infraestrutura e Transporte.

6 Segundo o art. 124, II, d, da Lei n. 14.133/2021, os contratos administrativos podem ser alterados *"para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato"*.

7 À época da Lei n. 8.666/93, a PGE proferiu orientação referencial sobre o reequilíbrio econômico-financeiro, consoante os termos do Despacho n. 1714/2022 - GAB (000034567887).

8 Apontou-se, então, tratar-se de mecanismo que reage a fatos imprevisíveis ou previsíveis porém de consequências incalculáveis capazes de configurar álea econômica extraordinária, não alcançando, por conseguinte qualquer situação de desequilíbrio, mas apenas as de impacto significativo sobre o objeto contratual. Destacou-se, ademais, ser imprescindível a comprovação de requisitos fáticos pertinentes, na forma do art. 42 da Lei n. 17.928/2012.

9 A principal inovação da Lei n. 14.133/2021 diz respeito à alusão ao compartilhamento de riscos que pode ser estabelecido no ajuste. Assim, ao tempo em que se chama a atenção também para essa variável, ressalta-se que os pressupostos delineados na orientação referencial pretérita também se aplicam aos pleitos atinentes a contratos firmados sob a égide da legislação atual.

10 Firmada essa premissa, corrobora-se a conclusão de que a alteração jurisprudencial a respeito do ISSQN configura fato do príncipe, o qual se dá *"quando a execução do contrato torna-se mais onerosa do que originalmente previsto em virtude de medida proveniente da autoridade pública"* (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 1ª edição, São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021, art. 124, Page: RL-1.36, <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/262297378/v1/page/RL-1.36%20>).

11 Assim, considerando o impacto que o ISSQN traz ao cálculo do BDI, os contratos administrativos devem ser ajustados a essa realidade, seja para decotar valores, seja para incluí-los, conquanto: a) seja demonstrado o impacto real e efetivo dessa variável no ajuste; b) a contratada não tenha debatido esse tema já na Justiça (caso em que restaria afastada a imprevisibilidade); e c) não tenha havido prévia repartição desse risco entre as partes.

12 Outrossim, o reequilíbrio do ajuste sempre deverá assumir a forma de termo aditivo. Salienta-se, neste particular, que o parecer deu a entender que reflexos financeiros já consumados deveriam ser objeto de indenização, ao passo que passados deveriam ser objeto de aditivo.

13 Todavia, as alterações substanciais de um contrato administrativo demandam, a rigor, a celebração de termo aditivo. Com efeito, esta Casa já teve a oportunidade de assentar que *"(...) o critério que define o cabimento de apostilamento ou termo aditivo não está atrelado à alteração unilateral pela Administração Pública, mas sim, à eventual modificação do contrato administrativo. Se a resposta a essa indagação for afirmativa (...), é imperativa a formalização por meio de termo aditivo"* (vide Despacho "AG" nº 007220/2012, o qual foi reiterado pelo Despacho nº 43/2020-GAB, 000010917935). Firma-se essa ressalva à peça opinativa, portanto.

14 Por fim, o regime jurídico estatuído na Lei n. 22.089/2023 diz respeito à forma de apuração de álea extraordinária no que toca aos valores de materiais asfálticos (art. 17 e 18) e materiais básicos e

serviços de infraestrutura rodoviária e de construção civil (art. 19), o que, em princípio e em tese, afasta a incidência direta dessas disposições normativas à hipótese ora em debate, sem prejuízo de se chegar a conclusão diversa tendo em vista os elementos de natureza técnica sinalizados na peça opinativa, os quais serão objeto de oportuno esclarecimento, e sem embargo, ainda, de eventual aplicação analógica da Lei n. 22.089/2023.

15 Ante o exposto, com o acréscimo atinente à verificação da matriz de riscos, ressalva quanto à necessária utilização de termo aditivo, e observação a respeito da aplicação da Lei n. 22.089/2023, aprova-se o Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET n. 396/2025 (75397480) por seus próprios e jurídicos fundamentos, com a ratificação da conclusão esposada em seu item 6.1.

16 Orientada a matéria, **os autos deverão retornar à Agência Goiana de Infraestrutura, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial os Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Regionais e Setoriais da Administração direta e indireta, bem como o representante do CEJUR (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE
Procuradora-Geral do Estado em exercício
(art. 10, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 58, de 2006)

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE, Subprocurador (a) Geral de Assuntos Administrativos**, em 01/07/2025, às 14:45, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **76369880** e o código CRC **E00084AF**.



Referência: Processo nº 202400036010961



SEI 76369880