REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA REFORMA TRIBUTÁRIA: a necessária regulamentação da instrução probatória e da demonstração da carga tributária efetiva à luz dos arts. 373 a 377 da Lei Complementar 214/2025

Ricardo Luiz Souza Santos[1]

RESUMO. O presente estudo analisa o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos diante da instituição do IBS e da CBS (EC nº 132/2023 e LC nº 214/2025). Com base no art. 374 da LC nº 214/2025, demonstra-se que a recomposição exige alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada e efetivo desequilíbrio, afastando a aplicação mecânica de alíquotas nominais frente à não cumulatividade plena e à transição gradual (ADCT, arts. 125 a 133). Defende-se a indispensabilidade de regulamentação administrativa prévia (art. 376, § 3º) para fixar a instrução probatória, o juízo de admissibilidade, a repartição técnica de competências e os limites do ajuste provisório (§ 4º), acompanhada de minuta padronizada de decreto.

Palavras-chave: Contratos Administrativos; Reforma Tributária; Carga Tributária Efetiva; Reequilíbrio Econômico-Financeiro; Lei Complementar nº 214/2025; Instrução Probatória.

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023[2], inaugurou uma profunda reformulação na matriz de tributação sobre o consumo no ordenamento jurídico pátrio, instituindo o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), sob a égide dos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal[3]. No plano infraconstitucional, a Lei Complementar

---

[1] Advogado, Professor e Consultor Municipal. Especialista em Licitações e Contratos Administrativos.
[2] BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 out. 2026.
[3]BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da

214/2025[4], conferiu densidade normativa a esse sistema dual, disciplinando regras gerais de incidência, base de cálculo por fora, regimes específicos, mecanismos de compensação e o cronograma gradual de transição.

Em razão da magnitude das mutações incidentes sobre as cadeias produtivas de bens e serviços, o legislador complementar dedicou capítulo específico aos reflexos contratuais da novel tributação, corporificado nos arts. 373 a 377 da Lei Complementar nº 214/2025. Em tal subsistema, consagrou-se expressamente que os ajustes contratuais destinados a restabelecer a equação econômico-financeira pressupõem a efetiva alteração da carga tributária suportada pela contratada e a comprovação cabal do desequilíbrio material derivado da implementação do IBS e da CBS.

O cerne da problemática que mobiliza o presente estudo decorre do manifesto descompasso entre a formulação abstrata do texto legal e a operacionalização cotidiana dos órgãos contratantes. Diante da substituição de tributos tradicionais (PIS, COFINS, ICMS e ISS) por exações de sistemática não cumulativa plena com creditamento financeiro amplo e regras de apuração por fora, indaga-se: quais documentos, demonstrações contábeis e procedimentos probatórios mínimos devem ser previamente regulamentados pela Administração Pública, com fundamento no art. 376, § 3º, da Lei Complementar nº 214/2025, para assegurar a auditabilidade dos pleitos e balizar eventual deferimento de medida de ajuste provisório nos moldes do respectivo § 4º.

A hipótese científica desenvolvida e defendida nesta sede sustenta que a simples variação de alíquotas nominais não autoriza presunção de lesão patrimonial ou quebra da equação contratual. O direito material ao reequilíbrio reclama a demonstração de um impacto financeiro líquido, individualizado no objeto da avença e depurado de todos os créditos fiscais compensatórios gerados pelas aquisições antecedentes e eventuais repasses mercadológicos.

Nessa perspectiva, o escopo deste artigo consiste em demonstrar que a

---

República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

[4] BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra B, Brasília, DF, 16 jan. 2025, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

autorização inserta no art. 376, § 3º, da Lei Complementar nº 214/2025 faculta que a Administração Pública estruture administrativamente o processo decisório, delimitando um filtro de admissibilidade documental, critérios multidisciplinares de cognição e parâmetros auditáveis para medidas precárias, preservando, em via simétrica, a proteção ao erário e a continuidade sustentável do serviço público.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: DIRETRIZES DA EC Nº 132/2023 E SISTEMÁTICA DE TRANSIÇÃO

O desenho constitucional introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023 subverteu a lógica cumulativa e plurifásica fragmentada que marcava a tributação das utilidades econômicas no Brasil. Ao criar o IBS através da disciplina expressa no art. 156-A de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e a CBS (art. 195, V) de competência privativa da União, o legislador constituinte derivado estruturou o sistema sob o princípio cardeal da neutralidade tributária (art. 156-A, § 1º, caput), objetivando impedir que a imposição fiscal distorça escolhas de consumo ou a organização produtiva empresarial.

A espinha dorsal dessa transformação reside na instituição da não cumulatividade plena, disposta no art. 156-A, § 1º, VIII, da Constituição Federal, pela qual o tributo devido na operação é compensado com o montante integral cobrado nas etapas antecedentes sobre bens materiais, imateriais ou serviços, ressalvadas unicamente hipóteses de uso ou consumo pessoal taxativamente versadas na legislação complementar. Agrega-se a isso a regra do art. 156-A, § 1º, IX, segundo a qual o imposto não integra sua própria base de cálculo nem a dos demais tributos que compõem o modelo dual, inaugurando a metodologia de cálculo "por fora".

Para acomodar essa mudança estrutural sem provocar rupturas orçamentárias abruptas aos entes da federação ou desorganização nas empresas, o constituinte delineou um cronograma plurianual de transição no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), especificamente nos arts. 125 a 133.

Em 2026, opera-se o denominado “ano-teste”, com cobrança do IBS à alíquota estadual de 0,1% e da CBS à alíquota federal de 0,9%, instituídos para aferição procedimental de sistemas e com previsão expressa de compensação contra débitos de PIS e COFINS ou dispensa de recolhimento mediante o devido cumprimento das obrigações acessórias (art. 125 do ADCT e art. 348 da LC nº 214/2025).

A partir de 2027, nos termos do art. 126 do ADCT, a CBS entra em vigor em sua magnitude definitiva, momento em que restam integralmente extintas as contribuições ao PIS e à COFINS (art. 195, I, "b", e IV, da Constituição Federal), reduzindo-se simultaneamente a zero as alíquotas do IPI, salvo no tocante a produtos com industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus. Entre 2027 e 2028, o IBS assume patamar residual provisório de 0,05% estadual e 0,05% municipal (art. 127 do ADCT).

No interregno de 2029 a 2032, opera-se a transição federativa escalonada regulada pelo art. 128 do ADCT: as alíquotas do ICMS (art. 155, II) e do ISS (art. 156, III) são progressivamente reduzidas às proporções de nove décimos (2029), oito décimos (2030), sete décimos (2031) e seis décimos (2032) de suas cargas vigentes, na exata medida em que a cobrança do IBS é proporcionalmente elevada pelas alíquotas de referência aprovadas pelo Senado Federal.

Apenas em 2033 ocorrerá a extinção definitiva e plena do ICMS e do ISS (art. 129 do ADCT), consolidando o sistema dual de IBS e CBS como os únicos tributos gerais sobre o consumo de bens e serviços.

Essa modulação no tempo proíbe categoricamente projeções financeiras simplistas no âmbito das contratações públicas. O impacto sobre a execução contratual varia exercício a exercício. Ignorar a coexistência de regimes parciais ou aplicar a regra de 2033 a fatos geradores de 2027 corrompe o cálculo atuarial da avença, desvirtuando a matriz econômica do ajuste.

3. O REGIME ESPECIAL DOS ARTS. 373 A 377 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025

Diante desse cenário complexo, o legislador complementar estabeleceu, no Livro I da Lei Complementar nº 214/2025, um regramento específico vocacionado a dirimir os impactos contratuais públicos decorrentes da transição tributária, alocado nos arts. 373 a 377.

O art. 373 demarca com precisão a incidência material e subjetiva do regime especial, destinando-o aos contratos celebrados com a Administração Pública antes da vigência da Lei Complementar e, nos termos de seu § 1º, aplicando-se também aos contratos administrativos firmados posteriormente, desde que a respectiva proposta comercial tenha sido formulada e apresentada sob o império do

ordenamento pretérito. O § 2º ressalva enfaticamente a inaplicabilidade desse microssistema aos negócios estritamente privados, submetidos às regras civis e empresariais comuns.

No art. 374, localiza-se o cerne do direito material: a Lei Complementar reconhece a prerrogativa de reajuste para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos da administração direta, autárquica, fundacional e concessões, mas condiciona tal direito de forma cumulativa: exige a alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada e o nexo de causalidade direto com a instituição do IBS e da CBS, subordinando o provimento à demonstração de que o desequilíbrio foi cabalmente comprovado.

O § 2º do dispositivo estatui que tal prerrogativa prevalece inclusive sobre previsões genéricas de matrizes de risco contratuais que imputavam impactos fiscais supervenientes exclusivamente à contratada.

Em manifestação do princípio da moralidade e da indisponibilidade do interesse público, o art. 375 consagra a simetria revisional: sempre que a dinâmica da nova tributação ensejar redução da carga tributária efetiva incidente sobre os custos da avença, compete à Administração proceder à revisão de ofício, oportunizando o contraditório à contratada antes de expurgar a parcela excedente do preço pactuado.

O art. 376 traça as balizas do procedimento administrativo, dotando-o de caráter específico, exclusivo e de tramitação prioritária. Autoriza a apresentação de pedidos a cada inovação tributária ou de maneira global e consolidada para o período de transição, fixando como termo preclusivo a vigência do contrato e o momento anterior a eventual prorrogação. O dispositivo impõe o prazo de 90 dias para a decisão definitiva, prorrogável motivadamente por igual período na hipótese de instrução suplementar, sobrestando-se o prazo durante o tempo em que a contratada tardar no atendimento a diligências saneadoras.

Por derradeiro, o art. 376, §§ 4º e 5º, autoriza, nos termos de prévia regulamentação, a implementação de reequilíbrio provisório perante relevante impacto financeiro imediato que ponha em risco a execução do contrato, com obrigatória revisão e encontro de contas na decisão de mérito. E o art. 377 fecha o ciclo normativo indicando a aplicação subsidiária das leis gerais de contratação pública.

4. CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVAMENTE SUPORTADA COMO ELEMENTO MATERIAL DO REEQUILÍBRIO

A espinha dorsal do art. 374 reside na locução **"**carga tributária efetiva suportada pela contratada**"**. Isto é, o legislador repudiou qualquer presunção baseada em mera variação formal de alíquotas. Para a verificação da efetiva repercussão econômica, o § 1º do citado dispositivo a decomposição obrigatória de quatro vetores substanciais:

> VETOR A: NÃO CUMULATIVIDADE PLENA: Débito sobre faturamento contratual (-) Créditos fiscais tomados nas aquisições e despesas vinculadas.
>
> VETOR B: REPASSE ECONÔMICO A TERCEIROS: Exame da retenção real do gravame tributário versus sua transferência aos preços cobrados no mercado
>
> VETOR C: PROGRESSIVIDADE DA TRANSIÇÃO: Fracionamento temporal dos efeitos segundo a coexistência gradual e os anos-calendário (ADCT 125-133)
>
> VETOR D: MODIFICAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS: Impacto líquido apurado da perda de isenções pretéritas com amortização em fundos compensatórios

4.1. Não Cumulatividade, Aquisições e Créditos Fiscais

Diferentemente do regime de PIS e COFINS ou do ICMS tradicional sob a égide da Lei Complementar nº 87/1996[5], em que diversas categorias de insumos e despesas operacionais sofriam vedações de creditamento, a sistemática do IBS e da CBS assegura crédito amplo e irrestrito sobre as aquisições de quaisquer bens materiais, imateriais e serviços, desde que tributados e pagos na etapa anterior, vinculados à atividade econômica, consoante os arts. 156-A, § 1º, VIII, da Constituição Federal e arts. 47 a 57 da Lei Complementar nº 214/2025.

A apuração deve confrontar: os débitos nominais incidentes sobre as notas fiscais faturadas contra o poder público; os créditos fiscais gerados pelas aquisições de insumos diretos, energia elétrica, locações e serviços de terceiros; e as despesas que, por imperativo constitucional, não geram créditos a remuneração direta de pessoal assalariado e encargos previdenciários de folha de pagamento. A ampliação da base creditícia gera, em inúmeras atividades industriais e mercantis, relevante

---

[5] BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1996, p. 18261. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 25 out. 2026

redução do custo líquido das aquisições, amortizando ou até suplantando o incremento das alíquotas nominais finais.

4.2. Possibilidade de Repasse do Encargo a Terceiros

O art. 374, § 1º, alínea "b", exige analisar a possibilidade de repasse econômico do tributo, que na teoria fiscal e na contabilidade de custos, o encargo financeiro da tributação indireta pode ser transferido adiante pelo preço de venda a terceiros, absorvido pelo fornecedor ou distribuído na cadeia.

Se a contratada atua em regime de mercado ou presta serviços com tarifas e preços públicos submetidos a reajustamentos que já incorporaram a recomposição do índice tributário, ou se logrou transferir a sobrecarga aos adquirentes privados de sua produção, o ônus deixou de recair sobre seu patrimônio líquido. Reconhecer desequilíbrio contratual sem examinar o repasse importaria em remunerar duplamente a mesma empresa, gerando enriquecimento sem causa em detrimento dos cofres públicos.

4.3. Cronograma Escalonado do Período de Transição

O exame temporal imposto pelo art. 374, § 1º, alínea "c", desdobra-se conforme os marcos dos arts. 125 a 133 do ADCT e arts. 342 a 347 da Lei Complementar nº 214/2025.

No biênio de teste (2026), a apuração não pode registrar impacto financeiro sobre o preço, pois a cobrança de 0,9% de CBS e 0,1% de IBS é compensada com PIS e COFINS ou sujeita a dispensa legal de recolhimento para contribuintes em dia com as obrigações acessórias (art. 125, § 1º e § 4º, do ADCT, e art. 348 da LC nº 214/2025).

Em 2027 e 2028, com a CBS em vigor e o PIS/COFINS extintos, calcula-se o diferencial líquido entre a nova contribuição federal e a desoneração decorrente do fim dos tributos federais extintos, mantendo-se o ICMS e o ISS em patamares regulares e o IBS restrito a 0,1%.

Entre 2029 e 2032, o cálculo torna-se dinâmico: as alíquotas estaduais e municipais sofrem retração proporcional anual de 10% (de 90% para 60%), demandando apuração exercício a exercício que coteje a perda de débitos de ICMS e ISS com o acréscimo proporcional das cotas de IBS.

4.4. Benefícios e Incentivos Fiscais Extintos ou Modificados

A alínea "d" do § 1º do art. 374 contempla a recomposição dos efeitos provocados pela revogação de isenções e benefícios onerosos concedidos no regime antigo. Contudo, essa comprovação não é meramente declaratória. Cumpre perquirir se o benefício anterior possuía prazo certo e condições onerosas (nos moldes do art. 178 do Código Tributário Nacional[6]) e se a pessoa jurídica se habilitou à percepção dos recursos do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, expressamente criado pelo art. 12 da Emenda Constitucional nº 132/2023[7].

Se a empresa já aufere compensação financeira direta da União pelo fundo constitucional para neutralizar a perda do incentivo fiscal, a repercussão financeira sobre o contrato administrativo é mitigada, sendo vedada a duplicidade de indenização pecuniária pelo mesmo fato econômico.

5. POR QUE O REEQUILÍBRIO NÃO CORRESPONDE À SIMPLES DIFERENÇA DE ALÍQUOTAS

A instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), decorrente da Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 227/2026, introduz modificações estruturais na tributação sobre o consumo, cujos efeitos sobre os contratos administrativos não podem ser mensurados mediante a simples comparação aritmética entre as alíquotas dos tributos substituídos e aquelas aplicáveis ao novo sistema.

O pressuposto jurídico fundamental estabelecido pelo art. 374 da Lei Complementar nº 214/2025 consiste na demonstração da efetiva alteração da carga tributária suportada pela contratada, e não na mera identificação de diferenças percentuais entre regimes tributários. Consequentemente, o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro exige a comprovação de que a transição tributária

---

[6] BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Jusbrasil, [s. d.]. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10567899/artigo-178-da-lei-n-5172-de-25-de-outubro-de-1966. Acesso em: 20 out. 2026

[7] Art. 12 - Fica instituído o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, com vistas a compensar, entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos àquele imposto, concedidos por prazo certo e sob condição.

produziu repercussão econômica concreta sobre os custos e as condições originalmente pactuadas, observadas as particularidades da execução contratual.

Nesse contexto, revela-se tecnicamente inadequado presumir que uma contratação anteriormente sujeita à incidência nominal conjunta de 8,65%, composta, por exemplo, por PIS de 0,65%, COFINS de 3% e ISS de 5%, necessariamente experimentará desequilíbrio correspondente à diferença entre esse percentual e as futuras alíquotas combinadas do IBS e da CBS. Embora a comparação possa servir como referência preliminar, ela desconsidera elementos determinantes da carga tributária efetiva, especialmente as diferentes bases de cálculo, a sistemática de não cumulatividade, a apropriação de créditos fiscais e a composição dos custos de execução.

Neste sentido é importante registar os apontamentos sobre o tema de Ronny Charles e Bradson Camelo:[8]

> Uma apuração exaustiva, contrato a contrato e nota fiscal a nota fiscal, pode gerar custos de transação desproporcionais ao valor em discussão. Esse custo abrange a obtenção das informações, a verificação de sua idoneidade, a negociação dos critérios de apuração, a formalização do ajuste e sua posterior defesa perante os órgãos de controle. Ele se multiplica pelo número de contratos, se repete a cada pedido e se renova a cada ano da transição, em que as alíquotas mudam. Em contratos de menor vulto, o custo de apurar com precisão o desequilíbrio pode superar o próprio desequilíbrio.

E ainda acrescentam mais uma valiosa contribuição a análise da problemática ao pontuar:

> A dificuldade aumenta porque a unidade de apuração tributária e a unidade de análise do reequilíbrio não coincidem. O IBS e a CBS são apurados pela pessoa jurídica, de forma consolidada, enquanto o reequilíbrio é aferido contrato a contrato. Uma mesma empresa pode executar diversos contratos públicos e privados, adquirir insumos de forma centralizada, compartilhar estruturas e apropriar créditos de maneira global, sem vínculo entre a aquisição creditada e o contrato que dela se beneficia. A escrituração fiscal não revela diretamente qual parcela da variação da carga efetiva corresponde a cada contratação, e por isso são necessários critérios de rateio em alguma medida convencionais e, portanto, controvertidos. Há ainda a variação no tempo. Em uma obra, a mobilização concentra aquisições com alto potencial de creditamento, e as fases seguintes podem ter composição bem diferente. Em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra predomina a folha, que não gera crédito. O impacto medido em um momento da execução pode não representar o efeito da reforma sobre o contrato inteiro.

---

[8] TORRES, Ronny Charles Lopes de; CAMELO, Bradson. Reforma tributária, reequilíbrio dos contratos administrativos e consensualidade: custos de mensuração, incentivos e o desenho de um protocolo consensual. Torquetti & Torres Advogados, 21 out. 2026. Disponível em: https://torquettitorres.adv.br/reforma-tributaria-reequilibrio-dos-contratos-administrativos-e-consensualidade/. Acesso em: 24 out. 2026.

A inadequação dessa metodologia simplificada decorre de quatro distinções jurídico-contábeis fundamentais tais como a alíquota nominal versus carga tributária efetiva, a tributação "por dentro" versus tributação "por fora", a geração e apropriação de créditos tributários nas aquisições de bens e serviços e o impacto tributário bruto versus desequilíbrio econômico-financeiro líquido.

Com esses elementos técnico multidisciplinares, já se observa a gama de debates, possíveis discordâncias, assimetrias das informações necessárias para a administração efetivamente emitir um decisório com juízo de valor sobre o requerimento. Mas sempre teremos como um pano de fundo no debate desse tema a possibilidade efetiva de desabastecimento, de ruptura contratual e a solução de continuidade da execução da política pública atendida por aquele referido contrato em debate.

5.1 Alíquota nominal versus carga tributária efetiva

A alíquota nominal corresponde ao percentual legalmente estabelecido para determinada operação tributável, enquanto a carga tributária efetiva representa o encargo econômico-fiscal efetivamente suportado pelo contribuinte, consideradas as regras de incidência, apuração e creditamento, os benefícios fiscais aplicáveis e os demais elementos capazes de influenciar o resultado tributário.

No regime do IBS e da CBS, a identificação do encargo efetivo exige o confronto entre os débitos tributários incidentes sobre as operações e os créditos legalmente apropriáveis, sem prejuízo da análise de eventuais restrições, regimes diferenciados e particularidades da atividade econômica desenvolvida.

Desse modo, a utilização isolada das alíquotas nominais não permite determinar o impacto econômico da Reforma Tributária sobre a contratação, especialmente quando a empresa possui estrutura de custos que possibilita o aproveitamento relevante de créditos fiscais. A análise deve demonstrar os efeitos atribuíveis à execução contratual, evitando a utilização indiscriminada da carga tributária média da pessoa jurídica como substituto da efetiva repercussão econômica sobre o contrato examinado.

5.2 Tributação "por dentro" versus tributação "por fora"

Outra distinção relevante decorre da metodologia de determinação da base de cálculo. No sistema tributário anterior, determinados tributos, como o ISS e o ICMS, adotavam sistemáticas de cálculo que incluíam o próprio imposto no preço tributável. A Reforma Tributária, por sua vez, estabelece que o IBS e a CBS não integram suas respectivas bases de cálculo, conforme o art. 156-A, § 1º, IX, da Constituição Federal e o art. 12, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 214/2025.

Essa alteração impede a comparação direta entre percentuais nominais sem a correspondente adequação das bases de incidência. Um mesmo percentual pode produzir resultados financeiros distintos conforme a metodologia utilizada, tornando indispensável a elaboração de cálculos que observem a efetiva formação do preço contratual e as regras tributárias aplicáveis a cada período da transição.

Portanto, a correta avaliação do desequilíbrio exige a reconstrução das premissas fiscais incorporadas ao preço originalmente contratado, seguida da projeção fundamentada dos efeitos da nova sistemática tributária sobre a remuneração e os custos efetivos da execução.

5.3 Geração e apropriação de créditos tributários nas aquisições de bens e serviços

A não cumulatividade constitui elemento central do IBS e da CBS, permitindo, nas condições estabelecidas pela legislação, a apropriação de créditos relativos às aquisições realizadas pelo contribuinte sujeito ao regime regular.

Diferentemente do regime cumulativo anteriormente aplicável a determinadas empresas prestadoras de serviços, no qual não havia aproveitamento de créditos de PIS e COFINS sobre as aquisições, o novo sistema estabelece possibilidades mais amplas de creditamento, observadas as condições e restrições legais.

Nos termos dos arts. 47 a 57 da Lei Complementar nº 214/2025, o aproveitamento dos créditos depende dos requisitos próprios do regime, inclusive da comprovação documental e das condições legais de extinção dos débitos tributários correspondentes. Os arts. 39 e 40, por sua vez, disciplinam o ressarcimento de saldos a recuperar, não constituindo fundamento para presumir que todos os créditos serão imediata e integralmente convertidos em disponibilidade financeira.

Consequentemente, despesas com equipamentos, materiais, energia, serviços e demais aquisições vinculadas à atividade econômica poderão produzir efeitos

relevantes na apuração tributária, conforme o enquadramento da empresa e as condições legais aplicáveis.

A análise do reequilíbrio deverá considerar não apenas os novos débitos tributários, mas também os créditos efetivamente apropriáveis e seus reflexos econômicos sobre os custos contratuais, evitando que a Administração reconheça recomposição financeira sobre encargos que tenham sido neutralizados, total ou parcialmente, pela sistemática de não cumulatividade.

5.4. Impacto tributário bruto versus desequilíbrio econômico-financeiro líquido

A alteração bruta da tributação incidente sobre o faturamento não corresponde, necessariamente, ao efetivo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. A apuração deverá considerar a estrutura de custos originalmente estabelecida, identificando os componentes efetivamente afetados pela mudança tributária e aqueles que permanecem submetidos a tratamento distinto.

Essa diferenciação assume especial importância nos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais parcela expressiva dos custos decorre de salários, encargos trabalhistas e obrigações sociais. A remuneração decorrente de vínculo empregatício não configura, por si só, operação tributável pelo IBS e pela CBS, tampouco gera créditos desses tributos sobre a folha salarial.

Por outro lado, os custos relacionados à aquisição de bens, equipamentos, materiais e serviços utilizados na execução contratual poderão apresentar repercussões tributárias distintas, inclusive quanto à possibilidade de creditamento.

Assim, contratos com valores globais semelhantes poderão experimentar impactos econômicos significativamente diferentes, conforme a participação relativa da mão de obra, dos insumos, das despesas operacionais e das aquisições tributáveis na composição de seus preços.

Essa circunstância reforça a necessidade de demonstração individualizada do impacto líquido, mediante análise comparativa entre as condições econômico-tributárias originalmente consideradas e aquelas resultantes da transição para o IBS e a CBS, inclusive quanto à possibilidade de repasse dos encargos tributários a

terceiros e aos benefícios fiscais anteriormente usufruídos, conforme determina o art. 374, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025.

Diante dessas distinções, evidencia-se que a simples aplicação da diferença entre alíquotas antigas e novas sobre o faturamento ou sobre o valor global do contrato constitui metodologia insuficiente para demonstrar o efetivo desequilíbrio econômico-financeiro. Esse procedimento desconsidera a estrutura real dos custos, as modificações nas bases de cálculo, os efeitos da não cumulatividade e a possibilidade de neutralização parcial ou integral dos novos encargos tributários.

A adequada instrução do pedido de reequilíbrio deve, portanto, compreender a apresentação de demonstrativos comparativos, memórias de cálculo, documentos fiscais e informações contábeis que permitam identificar a repercussão econômica efetivamente atribuível à alteração legislativa, em observância aos arts. 374 e 376, inciso IV, da Lei Complementar nº 214/2025.

Conclui-se que o reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da Reforma Tributária não se fundamenta na diferença nominal entre alíquotas, mas na demonstração objetiva e individualizada da alteração da carga tributária efetiva e de seus reflexos sobre a equação contratual originalmente pactuada. Somente essa metodologia permite assegurar decisões administrativas tecnicamente consistentes, juridicamente fundamentadas e compatíveis com os princípios da economicidade, da segurança jurídica, da transparência e da preservação do patrimônio público.

6. O ART. 376, § 3º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025 E A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA

A disciplina do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, em decorrência dos impactos da Reforma Tributária do Consumo, exige a construção de mecanismos procedimentais capazes de assegurar a efetiva aplicação dos arts. 373 a 377 da Lei Complementar nº 214/2025. A complexidade introduzida pela instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), especialmente quanto à não cumulatividade, ao aproveitamento de créditos tributários e à apuração da carga tributária efetiva, impõe à Administração Pública o desafio de compatibilizar a proteção dos direitos dos contratados com os deveres de legalidade, eficiência, motivação, economicidade e preservação do patrimônio público.

Nesse contexto, assume especial relevância o art. 376, § 3º, da Lei Complementar nº 214/2025, que estabelece expressamente:

> As pessoas jurídicas integrantes da administração pública com atribuição para decidir sobre procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro poderão regulamentar a forma de apresentação do pedido de que trata o caput e metodologias de cálculo recomendadas para demonstração do desequilíbrio, sem prejuízo do direito de a contratada solicitá-lo na ausência de tal regulamentação.

A interpretação sistemática desse dispositivo, em conjunto com os arts. 374 e 376, inciso IV, evidencia que a competência regulamentar conferida à Administração não se limita à instituição de formulários ou à organização formal de documentos. Sua finalidade compreende a possibilidade de estabelecer parâmetros objetivos de instrução probatória, critérios técnicos de análise e metodologias de cálculo recomendadas que permitam identificar, quantificar e verificar os impactos efetivamente produzidos pela alteração da carga tributária sobre a equação econômico-financeira originalmente pactuada.

Embora o legislador tenha empregado a expressão "poderão regulamentar", caracterizando autorização expressa para o exercício da competência normativa administrativa, a conveniência de sua utilização deve ser examinada à luz dos deveres gerais de governança, gestão de riscos e controle preventivo das contratações públicas. Sob essa perspectiva, a regulamentação constitui providência institucional especialmente recomendável diante da complexidade técnica dos novos tributos e da necessidade de conferir tratamento uniforme, transparente e juridicamente fundamentado aos requerimentos apresentados pelas empresas contratadas.

Isso não significa, contudo, que § 3º do referido dispositivo legal, estabeleça obrigação legal absoluta de editar regulamento, tampouco autorize a Administração a instituir novos requisitos materiais para o reconhecimento do reequilíbrio. A competência regulamentar deve permanecer circunscrita à organização do procedimento, à definição de parâmetros probatórios proporcionais e à indicação de metodologias tecnicamente justificadas, respeitando os direitos assegurados pela legislação complementar.

A exigência de demonstração do efetivo desequilíbrio econômico-financeiro, prevista no art. 374, pressupõe que a decisão administrativa esteja fundamentada em elementos econômicos, fiscais e contábeis verificáveis. Para tanto, a regulamentação poderá disciplinar a apresentação de memórias de cálculo, demonstrativos

comparativos dos regimes tributários, documentos fiscais, informações sobre créditos apropriáveis e demais elementos necessários à identificação da repercussão econômica sobre a execução contratual.

O objetivo consiste em transformar a exigência legal de comprovação em procedimento administrativo tecnicamente estruturado, sem converter a instrução probatória em obstáculo burocrático ao exercício de direitos legítimos.

6.1. A posição doutrinária contrária e os limites da regulamentação administrativa

Não obstante os fundamentos favoráveis à regulamentação, a disciplina instituída pela Lei Complementar nº 214/2025 também suscita relevantes questionamentos doutrinários, especialmente quanto ao risco de criação de exigências excessivas e à possibilidade de tratamento procedimental desigual entre a Administração Pública e as empresas contratadas.

Nesse sentido, merece destaque a manifestação crítica de Hugo de Brito Machado Segundo[9], ao examinar a sistemática de reequilíbrio contratual estabelecida pela legislação complementar:

> Na hipótese de a nova legislação tributária implicar uma diminuição de custos, a Administração Pública pode, de ofício e unilateralmente, alterar o contrato, limitando-se a lei a estabelecer que o contratado deve ser "ouvido". Já no caso de aumento dos custos, a complexidade do procedimento, a burocracia que em torno dele se cria, e a delegação ao regulamento para que invente ainda mais ilegais restrições, saltam aos olhos, a evidenciar a disparidade de tratamento conferido pelo legislador.

A crítica formulada pelo autor revela preocupação juridicamente relevante com a assimetria procedimental entre as hipóteses de redução e de elevação dos encargos tributários, bem como com o risco de que a regulamentação administrativa ultrapasse sua finalidade instrumental e passe a estabelecer condicionantes não previstas pelo legislador.

Com efeito, o art. 375 autoriza a revisão de ofício quando constatada a diminuição da carga tributária efetiva suportada pela contratada, assegurando-lhe manifestação. Em contrapartida, o art. 376 disciplina procedimento específico para os pedidos formulados pelas empresas, exigindo demonstração do desequilíbrio

[9] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. LC 214/2025 comentada: reforma tributária: imposto sobre bens e serviços (IBS), contribuição social sobre bens e serviços (CBS) e imposto seletivo (IS) / Hugo de Brito Machado Segundo. - 2. ed.- Barueri [SP]: Atlas, 2026.pág 379.

mediante cálculos e elementos comprobatórios.

A distinção merece especial atenção porque a regulamentação, embora legítima quando destinada à organização da instrução processual, não pode produzir desequilíbrio procedimental injustificado, impor exigências impossíveis ou desproporcionais, nem transferir à contratadas encargos probatórios que extrapolem os pressupostos estabelecidos na própria legislação.

A manifestação doutrinária, portanto, não deve ser desconsiderada. Ao contrário, constitui importante advertência quanto aos limites jurídicos do poder regulamentar e à necessidade de impedir que instrumentos concebidos para conferir segurança às decisões administrativas sejam utilizados como mecanismos indiretos de restrição do direito ao reequilíbrio.

Entretanto, a possibilidade de utilização inadequada da competência regulamentar não conduz, necessariamente, à conclusão de que toda regulamentação seja incompatível com a ordem jurídica. É preciso distinguir a regulamentação procedimental legítima, destinada a conferir transparência, racionalidade e previsibilidade à instrução dos processos, da regulamentação restritiva, que introduz requisitos não autorizados pela lei ou estabelece obstáculos desproporcionais ao reconhecimento de direitos.

Desse modo, a crítica doutrinária reforça a necessidade de elaboração de atos regulamentares juridicamente equilibrados, que contemplem não apenas os deveres probatórios da contratada, mas também as obrigações da Administração quanto à orientação dos interessados, à realização de diligências, à motivação das decisões, à observância dos prazos legais e à efetiva apreciação dos elementos apresentados.

6.2. O direito de requerer, o ônus da prova e o reconhecimento do reequilíbrio

A interpretação do art. 376, § 3º, exige atenção especial à ressalva expressamente estabelecida em sua parte final: "sem prejuízo do direito de a contratada solicitá-lo na ausência de tal regulamentação".

A disposição evidencia que a existência de ato regulamentar não constitui condição para o exercício do direito de requerer o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. Consequentemente, a ausência de regulamentação não autoriza a Administração a recusar o protocolo, impedir a tramitação ou deixar de

apreciar o requerimento apresentado pela contratada.

Essa garantia, entretanto, não afasta o dever de comprovação estabelecido pelo art. 376, inciso IV, segundo o qual o pedido deverá ser instruído com cálculos e demais elementos demonstrativos do efetivo desequilíbrio econômico-financeiro.

Para adequada compreensão da matéria, impõe-se distinguir três planos jurídicos complementares.

Em primeiro plano, o Direito de petição e de provocação administrativa, que consiste na prerrogativa da contratada de apresentar o requerimento e obter sua apreciação pela autoridade competente, independentemente da existência de regulamentação específica, observados os pressupostos legais aplicáveis, inclusive os requisitos temporais previstos no art. 376, inciso II.

Em segundo plano, a instrução probatória e regularidade procedimental, as quais compreendem o dever de apresentar elementos suficientes à demonstração do desequilíbrio alegado, admitindo-se diligências, esclarecimentos e complementação documental quando necessários. A insuficiência inicial da prova não deve ser automaticamente confundida com a inexistência do direito material, tampouco justificar exigências excessivas ou desvinculadas da finalidade do procedimento.

Por derradeiro, a análise de mérito e recomposição contratual correspondem à verificação da efetiva alteração da carga tributária suportada pela contratada, de sua repercussão sobre a equação econômico-financeira e da extensão da recomposição eventualmente devida. O reconhecimento do direito material depende da comprovação dos pressupostos legais, mediante decisão administrativa fundamentada.

Essa diferenciação impede que a regulamentação seja utilizada como requisito constitutivo do direito ao reequilíbrio e, simultaneamente, preserva a necessidade de demonstração técnica das circunstâncias que justificam sua concessão.

6.3. A regulamentação como instrumento de governança, segurança jurídica e controle preventivo

Sob a perspectiva da governança das contratações públicas, a edição de regulamentação administrativa encontra fundamento complementar nos princípios estabelecidos pelo art. 5º e nas diretrizes de gestão de riscos e controle preventivo

previstas no art. 169 da Lei nº 14.133/2021[10].

A organização prévia dos procedimentos de reequilíbrio contribui para reduzir a subjetividade das análises, conferir tratamento isonômico aos requerimentos, estabelecer responsabilidades entre as unidades administrativas e assegurar maior rastreabilidade das decisões.

Essa padronização assume particular relevância na transição tributária, considerando que a apuração do desequilíbrio exige conhecimentos integrados de direito tributário, contabilidade, formação de preços, gestão contratual e orçamento público.

A regulamentação deverá, portanto, estabelecer parâmetros proporcionais à natureza e à complexidade de cada contratação, contemplando critérios de documentação, metodologias de cálculo recomendadas, procedimentos de diligência, atuação das unidades técnicas e fundamentação das decisões, sem afastar a possibilidade de utilização de outros meios de prova idôneos.

Também deverá observar a tramitação prioritária e o prazo decisório previsto no art. 376, § 1º, bem como disciplinar, quando cabível, as condições de implementação dos ajustes provisórios previstos nos §§ 4º e 5º do mesmo dispositivo, com mecanismos destinados à posterior revisão e compensação dos valores.

A finalidade da regulamentação não é dificultar o reconhecimento do direito ao reequilíbrio, mas assegurar que sua concessão ou seu indeferimento resulte de procedimento transparente, tecnicamente consistente e juridicamente fundamentado.

Nesse sentido, a crítica de Hugo de Brito Machado Segundo constitui relevante parâmetro de cautela para a atuação regulamentar, ao evidenciar que a busca por maior segurança administrativa não pode justificar burocracia desnecessária, assimetrias injustificadas ou restrições incompatíveis com a legislação complementar.

Conclui-se, assim, que a regulamentação prevista no art. 376, § 3º, embora juridicamente facultativa, configura medida recomendável de governança e controle preventivo, desde que orientada pela proporcionalidade, pela eficiência, pela verdade material e pela preservação dos direitos dos contratados.

---

[10] BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra F, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

Seu fundamento de legitimidade reside precisamente na capacidade de harmonizar duas exigências igualmente relevantes: assegurar à empresa contratada o efetivo exercício do direito ao restabelecimento da equação econômico-financeira e proteger a Administração Pública contra recomposições desprovidas de demonstração econômica suficiente.

Regulamentar, portanto, não significa criar obstáculos ao reequilíbrio, mas estabelecer condições institucionais para que o direito seja examinado com objetividade, a prova seja avaliada com rigor técnico e a decisão administrativa preserve, simultaneamente, a segurança jurídica das relações contratuais e a integridade do patrimônio público.

7. INSTRUÇÃO PROBATÓRIA MÍNIMA DO PEDIDO E A MATRIZ DOCUMENTAL

O processo de reequilíbrio contratual reger-se-á pela estrita comprovação documental. Cabe à contratada demonstrar cabalmente os fatos constitutivos de seu direito, já que a documentação fiscal, os livros de escrituração mercantil, as planilhas de apropriação de créditos e a contabilidade de custos integram sua esfera privativa de domínio.

A Administração Pública deve instituir uma matriz documental mínima obrigatória, dividida por categorias técnicas, assegurando que o requerimento de reequilíbrio ingresse com densidade probatória suficiente:

Categoria I: **Documentos contratuais e de formação do preço**:

a) Contrato administrativo original, termo de referência e edital licitatório;
b) Proposta comercial vencedora e planilha detalhada de custos e formação de preços da época da licitação;
c) Composição analítica do BDI original com destaque das alíquotas tributárias pretéritas;
d) Histórico completo de alterações, termos aditivos, reajustes anuais e apostilamentos concedidos;
e) Cronograma físico-financeiro e relatórios de medições acumuladas e pagas.

Categoria II: **Memória analítica de cálculo e metodologia**

a) Planilha eletrônica aberta, em formato editável, contendo fórmulas matemáticas auditáveis;
b) Discriminação expressa do período-base contratual e do período temporal de afetação fiscal;
c) Comparativo segregado entre a tributação sob o regime antigo e a incidência

real sob o IBS e a CBS;

d) Expurgo analítico de variações financeiras ordinárias e inflacionárias decorrentes de reajustes contratuais;

e) Conciliação matemática exata entre os valores pretendidos e os registros contábeis da contratada.

Categoria III: **Documentação fiscal e tributária**

a) Documentos fiscais eletrônicos de faturamento emitidos contra a Administração no período analisado;

b) Documentos fiscais de aquisição de insumos, serviços e materiais vinculados diretamente ao contrato;

c) Extratos de transmissão da Escrituração Fiscal Digital (EFD) e registros do Comitê Gestor do IBS e RFB;

d) Comprovantes de regular recolhimento e parcelamento dos tributos incidentes sobre as saídas;

e) Registros formais que comprovem o regime de tributação adotado pela contratada perante o Fisco.

Categoria IV: **Demonstração de créditos da não cumulatividade**

a) Relação das aquisições com direito a tomada de créditos de IBS e CBS, com fornecedor e chave de NF-e;

b) Relação das aquisições sem direito a crédito (despesas de uso pessoal, folha salarial e desonerações);

c) Demonstração dos créditos apropriados, compensados contra faturamento ou objeto de ressarcimento em dinheiro;

d) Quantificação dos créditos presumidos autorizados pela legislação e usufruídos pela empresa.

Categoria V: **Registros contábeis e demonstrações financeiras**

a) Extratos da Escrituração Contábil Digital (ECD), balancetes mensais e Livro Razão analítico das contas de custo;

b) Relatório de apropriação de despesas operacionais por centro de custos correspondente ao contrato fiscalizado;

c) Conciliação contábil-fiscal estrita demonstrando a consonância entre ingressos, despesas e impostos pagos.

Categoria VI: **Comprovação de repasse e benefícios fiscais**

a) Demonstração técnica atestando a impossibilidade de repasse econômico do tributo a adquirentes ou tarifas;

b) Cópia do ato concessório e normas de benefícios fiscais pretéritos de ICMS/ISS que foram modificados ou extintos;

c) Demonstração da fruição ou não de compensações outorgadas pelo Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais.

Caso determinado documento fiscal eletrônico do novo modelo não esteja vigente na data do pedido em razão do cronograma de transição, a regulamentação autorizará o emprego do documento fiscal equivalente legalmente disponível à época

dos fatos.

8. JUÍZO ADMINISTRATIVO DE ADMISSIBILIDADE DOCUMENTAL

A regulamentação administrativa deve estruturar uma fase preliminar de admissibilidade formal e técnico-documental, realizada pela Unidade de Gestão Contratual no prazo de 2 a 5 dias após o protocolo do pleito.

É mister enfatizar que a admissibilidade não representa juízo de procedência ou improcedência do mérito; trata-se de verificação preliminar para aferir se os autos reúnem elementos mínimos que permitam à Administração instaurar a instrução técnica de cálculo.

O exame de admissibilidade comporta três conclusões administrativas possíveis:

Hipótese I: Pedido suficientemente instruído: Apresentação integral dos documentos mínimos e memória de cálculo auditável. Consequência: Prolação de despacho positivo de admissibilidade e remessa aos setores técnicos.

Hipótese II: Deficiência documental sanável: Omissões pontuais em anexos, arquivos corrompidos ou notas fiscais pendentes de envio. Consequência: Notificação fundamentada da contratada para sanear o vício em 10 dias úteis, com sobrestamento dos prazos.

Hipótese III: Insuficiência probatória estruturante: Ausência de planilha de preços original, pedido genérico sem memória de cálculo ou alegação baseada apenas em alíquotas nominais. Consequência: Inadmissibilidade do pedido e extinção do procedimento sem resolução de mérito.

Essa separação protege a Administração e o próprio particular. A ausência documental não gera preclusão perpétua nem certifica a inexistência do direito material, mas impede que a estrutura estatal seja onerada por análises inviáveis, preservando a seriedade do rito.

9. ANÁLISE MULTIDISCIPLINAR E DISTRIBUIÇÃO INTERNA DE COMPETÊNCIAS

A análise dos pedidos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos em decorrência da instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) constitui atividade de natureza eminentemente multidisciplinar, cuja adequada realização exige a integração de conhecimentos jurídicos, tributários, contábeis, financeiros e técnicos

relacionados à execução contratual.

A complexidade do procedimento decorre, especialmente, da exigência estabelecida pelo art. 374 da Lei Complementar nº 214/2025, segundo o qual a recomposição contratual pressupõe a comprovação da efetiva alteração da carga tributária suportada pela contratada, consideradas as regras de não cumulatividade, o aproveitamento de créditos fiscais, a possibilidade de repasse dos encargos a terceiros e os efeitos do período de transição tributária.

Nesse contexto, a demonstração do desequilíbrio não se encerra na interpretação das normas tributárias nem na conferência aritmética dos valores apresentados pela empresa, exigindo a verificação da correspondência entre os efeitos fiscais alegados, a estrutura de custos originalmente contratada e as condições concretas de execução do objeto.

A própria sistemática estabelecida pelo art. 376, inciso IV e § 3º, da Lei Complementar nº 214/2025 evidencia a importância de uma instrução probatória estruturada, ao exigir cálculos e demais elementos demonstrativos do desequilíbrio e autorizar a regulamentação administrativa da forma de apresentação dos requerimentos e das metodologias de cálculo recomendadas.

Dessa forma, a regulamentação administrativa deve estabelecer uma distribuição objetiva de atribuições entre as unidades responsáveis pela instrução, análise e decisão dos processos, observadas as competências legalmente instituídas, a segregação de funções e as diretrizes de gestão de riscos e controle preventivo previstas nos arts. 7º e 169 da Lei nº 14.133/2021.

A repartição funcional proposta deve contemplar, especialmente, as seguintes responsabilidades do Fiscal e Gestor do Contrato, do Setor Técnico Tributário, Setor de Contabilidade e Custos, Setor de Engenharia e Orçamentação (na análise de pedidos relacionados a obras e serviços de engenharia), Órgão de Assessoramento Jurídico e Autoridade Administrativa Competente

9.1 Fiscal e Gestor do Contrato

Compete ao fiscal e ao gestor do contrato, observadas as atribuições próprias de cada função, examinar os elementos relacionados à execução material e financeira do objeto, verificando a compatibilidade entre as informações apresentadas pela contratada e as condições efetivamente observadas durante a execução.

Essa análise deverá considerar os quantitativos executados, as medições realizadas, os pagamentos efetuados, os termos aditivos vigentes, as alterações contratuais formalizadas e a composição dos materiais, insumos, equipamentos e serviços empregados.

Sua atuação é indispensável para identificar eventuais divergências entre os custos indicados nas memórias de cálculo e aqueles efetivamente relacionados ao objeto contratual, impedindo que despesas estranhas à contratação sejam indevidamente consideradas na apuração do desequilíbrio.

O exame deve resultar em manifestação técnica circunstanciada, especialmente quanto à efetiva vinculação dos custos alegados à execução contratual e aos possíveis reflexos da alteração tributária sobre as obrigações ainda pendentes de cumprimento.

9.2 Setor Técnico Tributário

Ao setor técnico tributário compete examinar a incidência e os efeitos das normas relativas ao IBS e à CBS, considerando o enquadramento fiscal das operações realizadas, o regime tributário aplicável à contratada, as alíquotas incidentes e os regimes específicos, diferenciados ou favorecidos eventualmente pertinentes.

A análise deverá abranger a aplicabilidade das reduções legais de alíquotas, inclusive aquelas de 30% ou 60%, quando cabíveis, as hipóteses de isenção, imunidade e alíquota zero, bem como as regras de apropriação, utilização, restrição ou estorno de créditos tributários, conforme as disposições da Lei Complementar nº 214/2025.

Deverá, igualmente, observar o cronograma constitucional de transição e as modificações legislativas supervenientes, identificando seus efeitos sobre a carga tributária efetiva suportada pela empresa.

A atribuição central dessa unidade consiste em distinguir a variação nominal da tributação da efetiva repercussão fiscal sobre a execução contratual, oferecendo subsídios técnicos para a correta mensuração do desequilíbrio alegado, sem confundir a análise tributária necessária à contratação com o exercício das competências próprias de fiscalização e lançamento tributário.

9.3. Setor de Contabilidade e Custos

Ao setor de contabilidade, em articulação com a unidade responsável pela análise de custos, compete verificar a consistência dos demonstrativos econômico-financeiros apresentados pela contratada, mediante conferência das memórias de cálculo, planilhas de formação de preços, registros contábeis e documentos fiscais pertinentes.

Essa atividade deverá compreender a conciliação, quando aplicável, das notas fiscais com os registros da Escrituração Contábil Digital (ECD), da Escrituração Fiscal Digital (EFD) e dos demais documentos idôneos, observadas as obrigações efetivamente exigíveis da empresa.

A análise também deverá distinguir os custos diretamente vinculados à execução contratual das despesas gerais ou compartilhadas, avaliar os critérios de rateio utilizados e identificar eventuais duplicidades, inconsistências ou parcelas que não possam integrar legitimamente a demonstração do desequilíbrio.

Especial atenção deverá ser conferida à comparação entre a composição econômico-financeira originalmente pactuada e a estrutura de custos resultante da nova sistemática tributária, de modo a identificar a variação líquida efetivamente atribuível à Reforma Tributária. A manifestação contábil deverá apresentar conclusões fundamentadas, acompanhadas de cálculos verificáveis, permitindo a identificação das premissas utilizadas, dos valores considerados e das eventuais glosas técnicas propostas.

9.4. Setor de Engenharia e Orçamentação

Nos contratos de obras públicas e serviços de engenharia, a análise deverá contar com a participação de profissionais tecnicamente habilitados, responsáveis pela avaliação das repercussões tributárias sobre os componentes específicos dos orçamentos e das planilhas de custos.

Compete a essa unidade examinar a composição dos preços unitários, os insumos relevantes identificados na Curva ABC, os custos de materiais e equipamentos, os serviços terceirizados e os componentes do Benefício e Despesas Indiretas (BDI), especialmente as parcelas relacionadas à tributação.

A avaliação deverá identificar os elementos efetivamente alcançados pelas

alterações tributárias, considerando as peculiaridades da composição orçamentária, os regimes de execução, as medições realizadas e os quantitativos remanescentes.

Essa atuação revela-se essencial para impedir que alterações tributárias sejam aplicadas indistintamente sobre o valor global da contratação, sem considerar a composição específica dos custos e a possibilidade de aproveitamento de créditos fiscais.

9.5. Órgão de Assessoramento Jurídico

Ao órgão de assessoramento jurídico compete realizar o exame da conformidade legal do procedimento administrativo e das premissas normativas utilizadas para fundamentar o pedido de reequilíbrio, respeitadas as atribuições estabelecidas na legislação e na organização administrativa do ente contratante.

Sua manifestação deverá abranger a identificação do regime jurídico aplicável, o atendimento aos pressupostos dos arts. 373 a 377 da Lei Complementar nº 214/2025, a competência da autoridade decisória, a regularidade da instrução, a observância dos prazos legais, a garantia do contraditório quando cabível e a compatibilidade das providências propostas com a legislação contratual.

O Assessoramento Jurídico também deverá examinar a adequação do instrumento destinado à formalização do reequilíbrio, distinguindo as hipóteses que exigem alteração contratual formal daquelas que admitem simples apostilamento, conforme a natureza jurídica do ajuste e as disposições da legislação de regência.

Nesse aspecto, convém observar que a revisão destinada ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando implicar alteração das condições contratuais, demanda, em regra, formalização por termo aditivo, não se confundindo automaticamente com os registros que podem ser realizados por apostila, previstos no art. 136 da Lei nº 14.133/2021.

Importa ressaltar que o parecer jurídico não substitui a análise tributária, a conferência contábil, a avaliação econômico-financeira nem o exame técnico de engenharia, tampouco constitui certificação autônoma da exatidão das fórmulas e dos valores apresentados.

O controle jurídico incide prioritariamente sobre a legalidade das premissas adotadas, a suficiência jurídica da instrução, a coerência entre os fundamentos

técnicos e a solução administrativa proposta e a observância dos requisitos necessários à validade da decisão. Isso não impede que o órgão jurídico identifique inconsistências relevantes, solicite esclarecimentos ou recomende diligências quando os elementos disponíveis forem insuficientes para sustentar a conclusão pretendida.

9.6. Autoridade Administrativa Competente

Concluída a instrução, caberá à Autoridade Administrativa legalmente competente decidir sobre o pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, considerando conjuntamente as manifestações técnicas, contábeis, tributárias e jurídicas produzidas no processo.

A decisão deverá apresentar fundamentação suficiente para demonstrar a existência ou inexistência dos pressupostos legais do reequilíbrio, a metodologia utilizada para mensurar seus efeitos e a adequação da solução administrativa adotada.

A Autoridade decisória não fica dispensada de avaliar criticamente os elementos apresentados pelos setores responsáveis, especialmente quando houver divergências relevantes entre as manifestações ou insuficiência probatória que comprometa a segurança da decisão.

Além disso, deverá observar o prazo previsto no art. 376, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025, que estabelece a decisão definitiva em 90 dias, contados do protocolo do requerimento, admitida uma única prorrogação por igual período quando necessária instrução probatória suplementar, com suspensão do prazo enquanto não atendida a requisição dirigida à contratada.

A decisão administrativa constitui, portanto, o resultado de um processo integrado de avaliação, no qual cada unidade contribui dentro de sua competência técnica, sem afastar a responsabilidade da autoridade competente pela motivação e pela legalidade do ato final.

Nesse contexto, a regulamentação administrativa prevista no art. 376, § 3º, da Lei Complementar nº 214/2025 deverá estabelecer não apenas os requisitos documentais dos pedidos, mas também um fluxo procedimental de análise, com definição das competências, responsabilidades e manifestações necessárias à formação da decisão administrativa, observadas as peculiaridades da estrutura organizacional de cada ente público.

Essa análise multidisciplinar constitui pressuposto essencial para a adequada instrução e fundamentação dos processos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes da Reforma Tributária. A integração entre gestão contratual, tributação, contabilidade, engenharia, assessoramento jurídico e controle interno permite transformar informações fiscais e econômicas em evidências administrativas consistentes, conferindo maior precisão à apuração da carga tributária efetiva e reduzindo os riscos de decisões baseadas em presunções ou cálculos insuficientemente demonstrados.

10. REEQUILÍBRIO PROVISÓRIO DO ART. 376, § 4º: REQUISITOS, RISCOS, CAUTELAS E REVERSIBILIDADE

O art. 376, § 4º, da Lei Complementar nº 214/2025 confere instrumento de gestão cautelar:

> Nos termos da regulamentação, o reequilíbrio econômico-financeiro poderá, a critério da administração pública, ser implementado de forma provisória nos casos em que a contratada demonstrar relevante impacto financeiro na execução contratual decorrente da alteração na carga tributária efetiva, devendo a compensação econômica ser revista e ajustada por ocasião da decisão definitiva do pedido.

O dispositivo revela que o ajuste provisório não constitui direito subjetivo automático da empresa contratada. Sua concessão é ato condicionado à prévia regulamentação e à demonstração do relevante impacto financeiro imediato que ponha em risco a continuidade do contrato administrativo.

A outorga desse benefício precário reclama um *standard* probatório rigoroso. É vedada a concessão de tutela provisória amparada em simples alegações genéricas, cálculos unilaterais sem livros contábeis ou mera confrontação de alíquotas nominais.

Para a apreciação do pleito provisório, a contratada deve comprovar a demonstração analítica da alteração na carga tributária líquida suportada nas medições imediatamente anteriores, instruída com notas fiscais de entrada e saída, a evidência documental do relevante impacto financeiro, demonstrando, por fluxo de caixa e cronograma de desembolsos, que o diferencial tributário compromete a execução corrente da obra ou fornecimento e a apresentação de termo formal de compromisso, atestando o caráter precário da medida e a expressa concordância com a reversibilidade dos pagamentos.

O § 5º do art. 376 complementa a sistemática de segurança orçamentária ao determinar que a decisão definitiva disporá sobre a cobrança ou devolução de eventuais valores satisfeitos a menor ou a maior durante o período provisório.

A regulamentação deve gerenciar os riscos de conduta decorrentes desse mecanismo. A concessão de reajustes provisórios com base em documentação deficiente criaria um incentivo desfavorável à Administração: o particular obteria o adiantamento de recursos e poderia protelar o fornecimento das provas definitivas, operando transferências indevidas do erário. Em contrapartida, negar a tutela cautelar a contratos de margem reduzida comprovadamente asfixiados pela nova carga fiscal poderia ocasionar a paralisação abrupta de serviços públicos essenciais.

Dessa forma, o equilíbrio reside na fixação de um patamar cautelar conservador na concessão provisória (nunca ultrapassando fração prudencial do montante preliminar apurado) e na exigência irrevogável de prova da carga tributária líquida imediata.

11. O NEXO CAUSAL COMO FILTRO INDISPENSÁVEL DO REEQUILÍBRIO TRIBUTÁRIO

O nexo de causalidade representa o elo de vinculação indispensável entre a inovação normativa tributária e o descompasso na equação financeira da avença. O reequilíbrio previsto no art. 374 não se destina a socorrer empresas deficitárias, cobrir ineficiências produtivas ou retificar propostas orçamentárias formuladas com equívoco no momento da licitação.

Incumbe à contratada demonstrar que o desequilíbrio:

a) Decorre diretamente da instituição do IBS e da CBS ou da extinção de tributos anteriores operada pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

b) Afeta os custos específicos dos insumos e serviços empregados na execução daquele contrato administrativo individualmente considerado.

c) Não deriva de flutuações usuais do mercado, elevação de margens de lucro, reajustes sindicais de salários ou inflação ordinária da moeda (que se submetem aos índices contratuais regulares de reajustamento ou repactuação).

O nexo causal atua como filtro de retenção, expurgando do cálculo do reequilíbrio tributário fatores de mercado e riscos empresariais ordinários. A apuração

do desequilíbrio contratual exige a reconstrução técnica da posição financeira da contratação por meio do método analítico comparativo estruturado:

a) Cenário original de referência - C0 = (Débitos PIS/COFINS/ICMS/ISS originais) - (Créditos admitidos na época) - (Benefícios usufruídos)

b) Cenário superveniente efetivo C1 = (Débitos nominais IBS/CBS) - (Créditos efetivamente apropriados) - (Compensações específicas)

c) Impacto financeiro líquido mensurado = (C1 - C0) - Parcela Repassada a Terceiros

A recomposição contratual limitar-se-á ao saldo positivo resultante dessa depuração, sendo abatido do montante pleiteado qualquer benefício fiscal residual ou redução de custos proporcionada pela não cumulatividade plena na aquisição dos insumos do contrato.

12. O ÔNUS DA INFORMAÇÃO E A ASSIMETRIA INFORMACIONAL

O processo administrativo de reequilíbrio tributário opera em contexto de acentuada assimetria de informações. A Administração Pública conhece as cláusulas pactuadas, o termo de referência e os valores faturados mensalmente, mas não detém o acesso imediato à escrita fiscal, aos contratos de suprimento com terceiros, aos livros contábeis e à sistemática de apropriação e aproveitamento de créditos operada nos estabelecimentos da contratada.

Esses elementos encontram-se sob a posse e administração da empresa. Decorre da lógica do procedimento administrativo que a parte detentora dos registros tem o ônus de produzir os documentos constitutivos da sua alegação.

Neste diapasão, é importante registar a lição de Bradson Camelo; Marcos Nóbrega e Ronny Charles Torres[11]:

> O acervo de informações é um ativo que a pessoa pode usar em seu benefício nas suas decisões. Como já foi dito repetidas vezes, “informação é o novo petróleo”, mas devemos estar atentos para as situações em que a assimetria se torna um problema. As informações privadas assimétricas podem levar, por exemplo, a contratos ineficientes ou a licitações frustradas. Assim como o desconhecimento sobre a prestação contratual, por parte do contratante, pode induzir à formulação de regras contratuais ineptas para conduzir a um

[11]CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, 355 p.

> bom regramento de sua execução, exigências impertinentes ou estimativas de custos falhas pode impedir a seleção de um fornecedor ou mesmo afastar da licitação os existentes.

Sob essa perspectiva, ganha especial relevância o fortalecimento da governança das contratações públicas, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. A Alta Administração Municipal deixa de exercer papel meramente autorizativo para assumir efetiva responsabilidade estratégica pela implementação de estruturas permanentes de governança, gestão de riscos, controles internos e monitoramento das contratações públicas.

Compete aos dirigentes máximos da Administração Pública estabelecer diretrizes institucionais, promover integração entre os diversos órgãos técnicos e assegurar que todas as decisões relacionadas às aquisições governamentais sejam fundamentadas em análises técnicas consistentes, capazes de antecipar os impactos econômicos produzidos pela Reforma Tributária.

Essa exigência harmoniza-se com as normas processuais gerais. O dever que recai sobre a empresa não constitui restrição ao direito de petição, mas dever de demonstrar o suporte fático da pretensão deduzida. A Administração cumpre seu mister ao conferir transparência às regras de instrução, realizar diligências fundamentadas e emitir decisão motivada nos prazos regulamentares.

13. A SIMETRIA PROCEDIMENTAL E A REVISÃO DE OFÍCIO DO ART. 375

O regime inaugurado pela Lei Complementar nº 214/2025 é orientado pela bilateralidade. O art. 375 determina a atuação proativa da Administração para revisar contratos de ofício quando constatada a diminuição da carga tributária efetiva da empresa contratada.

Em contratos nos quais a apropriação integral de créditos de bens de capital, energia, insumos e locações supera a incidência final de IBS e CBS sobre o faturamento, ou em setores favorecidos com alíquotas reduzidas (como saúde, educação e medicamentos, contemplados com 60% de redução no art. 9º da Lei Complementar nº 214/2025), a carga tributária experimenta retração líquida.

A Administração deve estruturar o monitoramento contínuo dos contratos de execução continuada, notificando a contratada para exercer o contraditório no prazo de 20 dias perante a constatação de desoneração fiscal e reduzindo os valores faturados na proporção do encargo reduzido.

14. CONCLUSÃO

A Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 227/2026, impõe à Administração Pública novos desafios relacionados à preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, exigindo o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança, planejamento, fiscalização e controle dos impactos decorrentes da instituição do IBS e da CBS.

Os arts. 373 a 377 da Lei Complementar nº 214/2025 estabelecem disciplina específica para o restabelecimento da equação econômico-financeira contratual, condicionando seu reconhecimento à efetiva comprovação da alteração da carga tributária suportada pela contratada. Nesse contexto, a simples modificação de alíquotas ou a instituição de novos tributos não constitui fundamento suficiente para justificar revisões automáticas dos preços contratados, sendo indispensável demonstrar, mediante elementos contábeis, fiscais e financeiros, a repercussão econômica concreta sobre os custos da execução contratual.

A apuração do desequilíbrio deverá observar, especialmente, os critérios estabelecidos no art. 374, § 1º, considerando os efeitos da não cumulatividade, o aproveitamento de créditos tributários, a possibilidade de repasse dos encargos a terceiros, os impactos sucessivos da transição e os benefícios fiscais eventualmente extintos. Essa análise deve contemplar tanto o aumento quanto a redução da carga tributária efetiva, reconhecendo-se, inclusive, o dever de revisão de ofício pela Administração nas hipóteses previstas no art. 375.

Nesse cenário, a regulamentação administrativa prevista no art. 376, § 3º, revela-se instrumento essencial de governança e segurança jurídica, ao permitir a padronização da instrução probatória, a definição de metodologias de cálculo recomendadas e o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise dos requerimentos. Sua finalidade não consiste em restringir o direito ao reequilíbrio, exercitável mesmo na ausência de regulamentação, mas assegurar que as decisões administrativas sejam fundamentadas em informações verificáveis, metodologias transparentes e demonstrações econômicas consistentes.

A adoção de procedimentos regulamentados fortalece a atuação preventiva da

Alta Administração, das unidades de gestão e fiscalização contratual, dos órgãos de assessoramento jurídico e do controle interno, em consonância com os princípios da Lei nº 14.133/2021. Além disso, contribui para prevenir pagamentos indevidos, evitar compensações econômicas duplicadas, reduzir controvérsias administrativas e preservar a continuidade dos serviços públicos, especialmente diante da possibilidade de ajustes provisórios prevista no art. 376, §§ 4º e 5º.

A minuta regulamentar apresentada no anexo deste trabalho constitui, portanto, proposta de padronização procedimental aplicável, com as adaptações necessárias, aos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinada a conferir maior previsibilidade, uniformidade técnica, transparência e segurança jurídica à análise dos impactos tributários sobre os contratos administrativos.

Conclui-se, assim, que a regulamentação da instrução probatória do reequilíbrio econômico-financeiro não representa mera formalidade administrativa, mas medida estratégica de governança contratual, indispensável à qualificação das decisões públicas durante a transição tributária. O desafio consiste em assegurar que o reconhecimento do desequilíbrio decorra de demonstração objetiva da carga tributária efetiva, conciliando a proteção dos direitos legítimos dos contratados com a economicidade, a responsabilidade fiscal e a preservação do patrimônio público.

Em síntese, a Reforma Tributária não autoriza o reequilíbrio automático dos contratos administrativos; exige que seus impactos econômicos sejam efetivamente demonstrados, tecnicamente quantificados e juridicamente fundamentados. Regulamentar esse procedimento significa transformar a segurança jurídica em prática administrativa, a governança em controle preventivo e a proteção do interesse público em decisões transparentes, proporcionais e auditáveis.

15. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1996, p. 18261. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 25 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra F, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra B, Brasília, DF, 16 jan. 2025, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços. **Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 4, de 2026**. Estabelece o cronograma de implementação dos documentos fiscais eletrônicos no âmbito do IBS e da CBS. Brasília, DF: RFB/CGIBS, 2026.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021** (Nova Lei de Licitações). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 355 p.
CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações**). 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026. 464 p.

CAVALCANTE, Rafael Jardim; BAETA, André Pachioni; MOURA SÁ, Igo Guarino de; ECHEVERRIA FERNANDEZ, Sandra Patricia; MENDES, Alesi Teixeira. **Reforma tributária: impacto nas obras públicas e o novo BDI**. Belo Horizonte: Fórum, 2026. 393p.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **LC 214/2025 comentada: reforma tributária: imposto sobre bens e serviços (IBS), contribuição social sobre bens e serviços (CBS) e imposto seletivo (IS)** / Hugo de Brito Machado Segundo. - 2. ed.- Barueri [SP]: Atlas, 2026.pág 379.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo**/Eduardo Muniz Machado Cavalcanti. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2026.

PAULSEN, Leandro. **Reforma Tributária: o sistema tributário nacional após a Emenda Constitucional 132/2023 e as Leis Complementares 214/2025, 224/2025, 225/2026 e 227/2026**/ Leandro Paulsen. 2ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026

TORRES, Ronny Charles Lopes de; CAMELO, Bradson. **Reforma tributária, reequilíbrio dos contratos administrativos e consensualidade: custos de mensuração, incentivos e o desenho de um protocolo consensual**. Torquetti & Torres Advogados, 21 out. 2026. Disponível em: https://torquettitorres.adv.br/reforma-tributaria-reequilibrio-dos-contratos-administrativos-e-consensualidade/. Acesso em: 24 out. 2026.

Anexo I
MINUTA DO ATO NORMATIVO

DECRETO Nº....., DE ..... DE OUTUBRO DE 2026

"*Regulamenta o procedimento administrativo específico para apuração, processamento, instrução, cálculo e decisão dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrentes da alteração da carga tributária efetiva decorrente da instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), com fundamento nos arts. 373 a 377 da Lei Complementar 214/2025*."

O **CHEFE DO PODER EXECUTIVO**, no uso das atribuições que lhe confere a legislação de regência, e tendo em vista o disposto na Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, e nos arts. 373 a 377 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, **DECRETA:**

CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Decreto regulamenta o procedimento administrativo específico, de tramitação prioritária e exclusiva, destinado a processar, instruir, calcular e decidir os pleitos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos celebrados pela Administração Pública, em decorrência do impacto da instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) sobre a carga tributária efetiva suportada pelas contratadas, nos termos dos arts. 373 a 377 da Lei Complementar nº 214/2025.

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, consideram-se:

I - **Carga Tributária Efetiva (CTE)**: a relação percentual ou monetária líquida e comprovada entre os tributos incidentes sobre o faturamento do contrato e o conjunto de deduções legais, créditos efetivamente apropriados decorrentes do princípio da não cumulatividade plena nas aquisições de insumos, bens e serviços, desonerações, e a parcela do ônus econômico não transferida ou intransferível a terceiros;

II - **Cenário Original de Referência (C0)**: a composição de custos, encargos, base de cálculo e carga tributária efetiva vigente à época da apresentação da proposta comercial definitiva ou fixada na matriz econômico-financeira originária do contrato;

III - **Cenário Superveniente (C1)**: a composição de custos, encargos, base de cálculo e carga tributária líquida efetivamente suportada pela contratada na vigência e execução das disposições da Lei Complementar nº 214/2025;

IV - **Impacto Financeiro Líquido**: a variação apurada entre o Cenário Original e o Cenário Superveniente que demonstre alteração real nos custos ou receitas contratuais, após esgotados todos os fatores compensatórios tributários;

V - **Medida de Ajuste Provisório**: providência pecuniária precária, excepcional e reversível, autorizada nos termos do art. 376, § 4º, da Lei Complementar nº 214/2025, condicionada à demonstração de relevante impacto financeiro que coloque em risco a continuidade imediata da execução contratual;

VI - **Alíquota Nominal versus Alíquota Efetiva**: distinção técnico-jurídica pela qual o percentual abstratamente fixado em lei para o tributo (nominal) não se confunde com o desembolso fiscal final suportado pela pessoa jurídica após as compensações e apropriações de crédito permitidas na cadeia produtiva (efetiva).

CAPÍTULO II: DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Art. 3º - O regime procedimental instituído por este Decreto aplica-se:

I - aos contratos administrativos vigentes na data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 214/2025 (16/01/2025) celebrados pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional, incluídas as empresas públicas, sociedades de economia mista subsidiárias quando prestadoras de serviços públicos, e as concessões e permissões de serviços públicos;

II - aos contratos administrativos firmados após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 214/2025 cuja proposta econômica tenha sido apresentada em data anterior à sua vigência, nos termos do § 1º do art. 373 da referida Lei Complementar.

§ 1º - O disposto neste Decreto não se aplica aos contratos regidos predominantemente pelo direito privado, os quais permanecem adstritos à legislação civil e comercial correspondente.

§ 2º - A existência de cláusula contratual ou previsão em matriz de riscos estabelecendo que alterações tributárias supervenientes recaem sob a responsabilidade exclusiva da contratada não impede a instauração do presente procedimento, consoante a expressa ressalva contida no art. 374, § 2º, da Lei Complementar nº 214/2025.

CAPÍTULO III: DOS PRINCÍPIOS E PREMISSAS DE APURAÇÃO

Art. 4º A apuração do reequilíbrio econômico-financeiro reger-se-á pelos princípios da verdade material, da motivação exauriente, da transparência, da moralidade, da razoável duração do processo e da estrita auditabilidade contábil-fiscal.

Art. 5º Constituem premissas fundamentais de cognição administrativa:

I - a constatação de variação isolada de alíquota nominal ou a simples diferença aritmética entre os tributos extintos (PIS, COFINS, ICMS, ISS) e os tributos instituídos (IBS e CBS) não autoriza, de *per si,* o reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro;

II - é vedada a aplicação mecânica ou direta de alíquotas de IBS ou CBS sobre o valor global ou faturamento bruto do contrato para quantificação de desequilíbrio;

III - a pretensão de reequilíbrio deve circunscrever-se estritamente à alteração da carga tributária efetivamente suportada pela contratada na execução do objeto específico do contrato administrativo;

IV - incumbe com exclusividade à contratada requerente o ônus analítico, contábil e documental de provar o nexo causal entre a modificação legislativa tributária e o alegado desequilíbrio econômico-financeiro;

V - o reequilíbrio contratual deve considerar tanto os impactos prejudiciais quanto os efeitos benéficos ou redutores de custos propiciados pelo novo sistema tributário à cadeia produtiva da contratada.

CAPÍTULO IV: DO PEDIDO

Art. 6º A contratada poderá pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro mediante requerimento formal e específico protocolizado perante o órgão ou entidade contratante.

§ 1º O pedido poderá ser apresentado:

I - a cada nova alteração tributária que ocasione o comprovado desequilíbrio; ou

II - de forma global e consolidada, contemplando as alterações normativas projetadas para o período de transição previsto nos arts. 125 a 133 do ADCT e nos arts. 342 a 347 da Lei Complementar nº 214/2025, ressalvada a revisão de eventuais parâmetros no encerramento de cada exercício financeiro.

§ 2º O pedido deverá ser formulado obrigatoriamente durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação contratual, sob pena de preclusão lógica e administrativa do direito em relação ao período pretérito.

§ 3º O processo administrativo de reequilíbrio tributário tramitará de forma autônoma, em autos

apartados vinculados ao processo de contratação original, e gozará de prioridade legal sobre os demais procedimentos de gestão contratual ordinária.

CAPÍTULO V: DA DOCUMENTAÇÃO MÍNIMA INDISPENSÁVEL À ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

Art. 7º O requerimento inicial deverá conter formalmente e fazer-se acompanhar dos seguintes elementos essenciais, sob pena de inadmissibilidade:

I - requerimento fundamentado, subscrito pelo representante legal ou procurador com poderes expressos, indicando os dados cadastrais da pessoa jurídica, o número do contrato administrativo e o número do processo administrativo de origem;

II - identificação precisa do objeto contratual, vigência atual e a data-base econômico-financeira de referência da proposta original;

III - identificação objetiva das normas da Reforma Tributária apontadas como causadoras da alteração do encargo e o período de execução afetado;

IV - valor monetário exato do reequilíbrio pretendido, acompanhado da metodologia e da memória de cálculo discriminada em planilhas eletrônicas abertas e auditáveis com fórmulas matemáticas visíveis;

V - comprovação da formação de preços original, contendo proposta comercial, planilha de custos e formação de preços, memória de cálculo dos tributos originalmente incidentes e orçamento detalhado;

VI - demonstração comparativa e analítica da Carga Tributária Efetiva anterior e posterior ao advento da regra tributária aplicável;

VII - memória de cálculo detalhada dos créditos de IBS e CBS apropriáveis e efetivamente apropriados na execução contratual;

VIII - relação analítica das aquisições de insumos, serviços, materiais e locações vinculados ao contrato com e sem direito à tomada de créditos de IBS e CBS;

IX - documentos fiscais eletrônicos comprobatórios das aquisições e fornecimentos contratuais, acompanhados da respectiva escrituração fiscal digital;

X - extratos da escrituração contábil digital, balancetes de verificação, livro razão das contas de custos operacionais diretos e contas correntes tributárias vinculadas à execução contratual;

XI - conciliação contábil-fiscal estrita demonstrando a correspondência entre os documentos fiscais de entrada e saída, os lançamentos contábeis e os valores pleiteados;

XII - demonstração de todos os benefícios, isenções, regimes especiais ou desonerações outrora usufruídos pela contratada sob a égide dos tributos extintos, quantificando sua redução gradual ou supressão;

XIII - demonstração técnica atestando a possibilidade ou impossibilidade de repasse do ônus tributário a terceiros ou na formação geral de preços da sociedade empresária;

XIV - demonstrativo analítico e individualizado dos reflexos tributários exercício a exercício no curso do período de transição;

XV - declaração formal de veracidade das informações prestadas, sob as penas da lei;

XVI - declaração formal de inexistência de duplicidade de pedido ou de compensação prévia dos mesmos custos por meio de reajuste, repactuação ou revisão tarifária anterior.

Art. 8º Conforme a natureza específica do contrato administrativo, a instrução inicial deverá observar os seguintes requisitos complementares:

I - para contratos de obras e serviços de engenharia:

a) detalhamento da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI), com destaque analítico da parcela tributária original e da superveniente;

b) curvas ABC de insumos e serviços, separando aqueles onerados por IBS/CBS e aqueles favorecidos por regimes diferenciados ou geradores de crédito;

c) cópia integral das notas fiscais dos principais insumos e materiais adquiridos e incorporados à obra no período analisado;

d) composição de custos unitários e planilhas orçamentárias de medição vinculadas aos períodos faturados;

II - para contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra:

a) segregação estrita entre custos de mão de obra direta (folha de salários e encargos trabalhistas, não sujeitos à incidência de IBS e CBS) e custos de materiais, uniformes, equipamentos e insumos operacionais;

b) comprovação de eventuais créditos de IBS e CBS tomados sobre o fornecimento de uniformes, equipamentos de proteção individual (EPI) e benefícios concedidos a empregados, nos termos admitidos pelo art. 57, § 3º, IV, da Lei Complementar nº 214/2025;

III - para contratos de concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas:

a) fluxo de caixa marginal ou plano de negócios original aprovado;

b) análise dos impactos sobre a tarifa ao usuário e eventuais receitas acessórias obtidas pela concessionária;

c) demonstração do tratamento fiscal atribuído às outorgas e aos bens reversíveis no âmbito do novo sistema tributário.

CAPÍTULO VI: DA ADMISSIBILIDADE

Art. 9º Protocolizado o requerimento, a Unidade de Gestão de Contratos efetuará a triagem formal no prazo de até 03(três) dias, verificando a apresentação dos requisitos e documentos elencados nos arts. 7º e 8º deste Decreto.

Art. 10. Constatada a ausência de documento indispensável ou de elemento estruturante que inviabilize a compreensão e o cálculo do desequilíbrio apontado, a Autoridade Competente proferirá despacho fundamentado de inadmissibilidade, com expressa indicação das lacunas apuradas.

§ 1º A contratada será formalmente intimada para emendar ou sanear o pedido no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, suspendendo-se a tramitação do procedimento.

§ 2º Decorrido o prazo sem o saneamento das irregularidades ou persistindo a deficiência que impossibilite a auditoria dos cálculos, o processo será extinto sem resolução de mérito, notificando-se a parte.

§ 3º Não se declarará a inadmissibilidade quando a falha consistir em omissão puramente formal ou sanável que não prejudique o início da análise técnica substantiva, devendo a complementação ocorrer no curso da instrução ordinária.

§ 4º Superada a triagem com a verificação de todos os documentos obrigatórios, a autoridade declarará formalmente a admissibilidade do pedido e determinará o imediato encaminhamento dos autos aos setores técnicos competentes.

CAPÍTULO VII: DA METODOLOGIA DE APURAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVA

Art. 11. A apuração da alteração da carga tributária efetiva decorrente do IBS e da CBS deverá observar, de forma cumulativa e obrigatória, os seguintes fatores analíticos, em consonância com o art. 374, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025:

I - **Da Não Cumulatividade Plena**:

a) identificação do débito de IBS e CBS incidente sobre o faturamento do contrato administrativo;

b) confronto minucioso com os créditos fiscais decorrentes da incidência de IBS e CBS nas aquisições de insumos, bens móveis, serviços e energia elétrica diretamente alocados à execução contratual;

c) dedução exclusiva dos créditos que sejam legalmente apropriáveis e que tenham sido efetivamente extintos nos termos do art. 27 da Lei Complementar nº 214/2025;

d) exclusão do cômputo dos créditos vedações expressas, especialmente aqueles relativos a bens e serviços de uso e consumo pessoal previstos no art. 57 da Lei Complementar nº 214/2025;

e) cômputo dos eventuais créditos presumidos outorgados pela legislação de regência que beneficiem a atividade econômica da contratada;

II - **Da Alteração da Base de Cálculo**:

a) recomposição comparativa entre a estrutura tributária anterior ("por dentro" no caso de ICMS e ISS) e a sistemática introduzida pelo IBS e CBS ("por fora", não integrando suas próprias bases de cálculo nos termos do art. 12, § 2º, I, da Lei Complementar nº 214/2025);

b) avaliação do expurgo do PIS, da COFINS, do ICMS e do ISS da base de cálculo dos novos tributos durante a vigência transitória;

c) cálculo do impacto financeiro real derivado da modificação da base tributável sobre o preço líquido do contrato;

III - **Do Repasse Econômico a Terceiros**:

a) exame de contratos, tabelas públicas ou estruturas tarifárias que permitam aferir se a contratada transferiu juridicamente ou economicamente a variação dos custos tributários para o consumidor final ou adquirentes privados de sua cadeia de negócios;

b) vedação peremptória de considerar como prejuízo ou desequilíbrio contratual a parcela do gravame tributário que tenha sido compensada ou recuperada por meio de aumentos de preços gerais praticados no mercado ou receitas acessórias;

IV - **Do Período de Transição Constitucional**:

a) fracionamento anual e progressivo dos cálculos ao longo do cronograma fixado pelos arts. 125 a 133 do ADCT e arts. 342 a 347 da Lei Complementar nº 214/2025;

b) segregação estrita entre o exercício-teste de 2026 (alíquotas compensatórias de 0,9% de CBS e 0,1% de IBS com recolhimento dispensado nos termos do art. 348 da LC nº 214/2025), a entrada plena da CBS em 2027 concomitante à extinção do PIS/COFINS, e a redução escalonada do ICMS e do ISS (90%, 80%, 70% e 60%) entre 2029 e 2032 com elevação proporcional do IBS, até a vigência definitiva em 2033;

c) vedação à aplicação antecipada de alíquotas definitivas em exercícios regidos por regras parciais de transição;

V - **Dos Benefícios Fiscais Extintos ou Modificados**:

a) mensuração da perda efetiva decorrente da revogação ou redução gradual de isenções, incentivos fiscais onerosos ou créditos presumidos outrora concedidos sob o ICMS ou ISS;

b) compensação com eventuais mecanismos mantidos pelo Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais instituído pelo art. 12 da Emenda Constitucional nº 132/2023 e disciplinado no Título I da Lei Complementar nº 214/2025, vedada em qualquer caso a dupla indenização.

Art. 12. A demonstração do impacto financeiro líquido decorrente da alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada, em razão da instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), observará metodologia de comparação entre a matriz tributária considerada na formação da proposta contratual e a sistemática tributária efetivamente aplicável à execução do contrato, consideradas as regras de transição estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025.

§ 1º A apuração do impacto financeiro líquido deverá considerar, de forma individualizada, fundamentada e documentalmente demonstrada:

I – os débitos tributários incidentes sobre as operações correspondentes à execução contratual, consideradas as regras tributárias aplicáveis ao período examinado;
II – os créditos fiscais legalmente admitidos e economicamente recuperáveis, vinculados direta ou proporcionalmente à execução contratual, observados os efeitos da não cumulatividade;
III – a carga tributária efetiva correspondente à matriz fiscal considerada na formação da proposta, reconstruída sobre bases econômicas equivalentes às da execução contratual examinada;
IV – os benefícios e incentivos fiscais ou financeiros aplicáveis à contratada, especialmente aqueles relacionados aos tributos substituídos ou extintos pela Reforma Tributária;
V – os efeitos econômicos comprovados das alterações tributárias sobre os custos de aquisição de materiais, insumos e serviços utilizados na execução contratual, desde que não estejam incorporados aos créditos fiscais ou aos demais componentes da memória de cálculo;
VI – a parcela dos encargos tributários que tenha sido efetivamente repassada a terceiros ou economicamente compensada, desde que demonstrada a efetiva neutralização do impacto suportado pela contratada;
VII – os efeitos específicos das regras de transição tributária, inclusive a coexistência de tributos integrantes das sistemáticas anterior e posterior;
VIII – a identificação de outros fatores econômicos ou financeiros capazes de interferir na apuração, de modo a isolar os efeitos diretamente atribuíveis à alteração da legislação tributária.

§ 2º O impacto financeiro líquido será apurado mediante comparação entre os encargos tributários efetivos das sistemáticas de referência e vigente, acrescida ou reduzida das variações de custos comprovadamente decorrentes da Reforma Tributária e deduzidas as compensações econômicas efetivamente demonstradas, vedada a duplicidade de apropriação de créditos, benefícios, reduções de custos ou repasses.

§ 3º A apuração deverá utilizar bases econômicas comparáveis, considerando a mesma parcela de execução contratual, os quantitativos efetivamente executados, a composição dos custos pertinentes e as particularidades do regime tributário aplicável à contratada.

§ 4º O resultado positivo indicará acréscimo líquido de encargo potencialmente apto a fundamentar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro em favor da contratada, condicionado à comprovação dos requisitos legais.

§ 5º O resultado negativo indicará redução líquida de encargo, devendo a Administração avaliar e, quando comprovados os pressupostos legais, promover a revisão contratual de ofício, assegurada a manifestação da contratada, na forma do art. 375 da Lei Complementar nº 214/2025.

§ 6º A metodologia estabelecida neste artigo constitui parâmetro técnico recomendado de instrução e análise, admitida a utilização de método alternativo devidamente fundamentado que demonstre, com igual ou maior precisão, a efetiva variação da carga tributária suportada pela contratada e seus efeitos econômico-financeiros, observadas as disposições dos arts. 373 a 377 da Lei Complementar nº 214/2025.

§ 7º A eventual recomposição contratual deverá observar os efeitos fiscais incidentes sobre o próprio ajuste remuneratório, quando aplicáveis, de modo a preservar a equação econômico-financeira sem

produzir enriquecimento indevido ou compensação em duplicidade.

Art. 13. Não constituem causas geradoras de reequilíbrio tributário, sendo expressamente glosadas da apuração:

I - perdas financeiras resultantes de ineficiência operacional, inadimplência de fornecedores ou má gestão de créditos fiscais pela contratada;

II - variações ordinárias de preços de mercado, flutuações cambiais ou inflação corrente, as quais são objeto dos mecanismos usuais de reajuste por índices contratuais;

III - convenções e acordos coletivos de trabalho que estabeleçam novas obrigações trabalhistas, ainda que reflitam indiretamente nas provisões de serviços contínuos;

IV - erros, omissões ou equívocos cometidos pela contratada no preenchimento de sua proposta originária de preços.

CAPÍTULO VIII: DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

Art. 14. A instrução do processo administrativo desdobrar-se-á em etapas sequenciais e encadeadas, respeitada a competência técnica de cada unidade interveniente:

I - Protocolo e Autuação em autos específicos;
II - Triagem e Exame Formal de Admissibilidade;
III - Manifestação do Fiscal e Gestor do Contrato;
IV - Análise Técnica do Setor Tributário;
V - Análise Técnica do Setor Contábil;
VI - Análise Técnica do Setor de Engenharia de Custos, quando cabível;
VII - Consolidação Técnica Integrada;
VIII - Apreciação de Pedido de Medida de Ajuste Provisório, se expressamente formulado;
IX - Exame pelo Órgão de Assessoramento Jurídico;
X - Decisão Final Motivada da Autoridade Competente;
XI - Formalização do Instrumento Aditivo ou Termo de Apostilamento;
XII - Registro e Controle da Execução Financeira.

Art. 15. A tramitação observará a prioridade legal imposta pelo art. 376, III, da Lei Complementar nº 214/2025, incumbindo aos gestores das unidades providenciar impulso imediato aos autos.

CAPÍTULO IX: DAS MANIFESTAÇÕES TÉCNICAS

Art. 16. O Fiscal e o Gestor do Contrato emitirão Relatório Técnico no prazo de 10 (dez) dias manifestando-se sobre:

I - regularidade formal, vigência e cronograma físico-financeiro do contrato;
II - histórico consolidado de termos aditivos, prorrogações, reajustes e revisões pretéritas;
III - faturamento acumulado, medições aprovadas e saldo financeiro remanescente;
IV - aderência entre os quantitativos de materiais e serviços invocados no pedido e aqueles efetivamente executados e medidos na vigência do contrato;
V - constatação fática de risco concreto à execução ou à continuidade do fornecimento caso o reequilíbrio não seja imediatamente processado.

Art. 17. O Setor Tributário emitirá Parecer Técnico Tributário no prazo de 10 (dez) dias, pronunciando-se conclusivamente sobre:

I - enquadramento do objeto contratual nas regras gerais ou específicas de incidência do IBS e da CBS;

II - aplicabilidade de regimes diferenciados, reduções de alíquotas (30% ou 60%), isenções ou alíquota zero;
III - apuração das alíquotas nominais e das alíquotas efetivas incidentes sobre as receitas do contrato;
IV - regularidade fiscal dos créditos pleiteados pela contratada e a incidência das vedações legais ao creditamento;
V - reflexos da sistemática de transição sobre o regime aplicável à contratada no período;
VI - confrontação exata entre os tributos extintos e o regime inaugurado pela Lei Complementar nº 214/2025.

Art. 18. O Setor Contábil emitirá Parecer Contábil no prazo de 10 (dez) dias, competindo-lhe:

I - auditar as memórias de cálculo, planilhas e fórmulas matemáticas anexadas ao requerimento;
II - verificar a conformidade dos dados apresentados com os registros da Escrituração Contábil Digital (ECD) e Escrituração Fiscal Digital (EFD);
III - conferir a conciliação documental das notas fiscais e a efetiva contabilização dos custos diretos e créditos fiscais;
IV - apurar o impacto financeiro líquido sobre o resultado operacional do contrato;
V - emitir manifestação sobre a consistência dos lançamentos e propor as glosas contábeis indispensáveis.

Art. 19. Tratando-se de contrato que envolva obras públicas ou serviços de engenharia, o Setor de Engenharia emitirá Parecer Técnico de Engenharia no prazo de 10 (dez) dias, abordando:

I - o desdobramento analítico da taxa de BDI contratual e o impacto da substituição tributária sobre suas frações;
II - a verificação do impacto de créditos de IBS e CBS sobre as aquisições de materiais, locações de equipamentos e subcontratações indicadas na Curva ABC da obra;
III - a compatibilidade entre os insumos lançados nas medições e aqueles reportados na memória de reequilíbrio.

Art. 20. Concluídas as avaliações setoriais, a Unidade de Gestão de Contratos emitirá Nota Técnica Consolidada no prazo de 10 (dez) dias, integrando as análises contábil, tributária e operacional, com conclusão expressa pelo deferimento total, deferimento parcial com glosas motivadas ou indeferimento do pleito.

Art. 21. Os autos serão remetidos ao Órgão de Assessoramento Jurídico, que emitirá Parecer Jurídico no prazo de 10 (dez) dias, adstrito ao controle formal de legalidade, examinando:

I - a competência decisória da autoridade julgadora;
II - o atendimento aos requisitos formais da Lei Complementar nº 214/2025 e deste Decreto;
III - a regularidade do contraditório e da ampla defesa técnica;
IV - a adequação formal do instrumento jurídico proposto para operacionalizar a alteração contratual.

Parágrafo único. É vedada a submissão de cálculos contábeis, tributários ou de engenharia ao escrutínio privativo da assessoria jurídica, cabendo-lhe atuar sobre as premissas e conclusões firmadas nos pareceres técnicos precedentes.

CAPÍTULO X: DAS DILIGÊNCIAS

Art. 22. Durante a instrução do feito, qualquer dos setores técnicos poderá solicitar à autoridade instrutora a expedição de notificação de diligência à contratada para:

I - apresentação de notas fiscais faltantes, livros contábeis ou memórias analíticas em formato digital;
II - prestação de esclarecimentos objetivos sobre divergências entre a escrituração fiscal e os valores pleiteados;
III - autorização de acesso ou compartilhamento de arquivos digitais de apuração perante a administração tributária.

§ 1º A contratada terá o prazo de 10 (dez) dias para responder integralmente à diligência notificada,

prorrogável uma única vez por igual período mediante justificativa fundamentada aceita pela Administração.
§ 2º Durante o decurso do prazo fixado para resposta da contratada à diligência saneadora, o prazo de decisão final fixado no art. 376, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025 restará formalmente suspenso, reiniciando-se sua contagem no primeiro dia útil subsequente ao protocolo da resposta integral.

§ 3º A realização de diligências destina-se exclusivamente a dirimir dúvidas pontuais de instrução probatória, sendo vedada sua utilização como mecanismo substitutivo para suprir a deficiência estrutural originária que justificaria a inadmissibilidade do pedido.

CAPÍTULO XI: DA MEDIDA DE AJUSTE PROVISÓRIO

Art. 23. A implementação do reequilíbrio econômico-financeiro poderá, em caráter estritamente excepcional e a critério exclusivo da autoridade administrativa competente, ser deferida de forma provisória, na forma do art. 376, § 4º, da Lei Complementar nº 214/2025.

Art. 24. A concessão da Medida de Ajuste Provisório condiciona-se à demonstração cumulativa dos seguintes requisitos técnicos e formais:

I - pedido principal formalmente admitido e regularmente instruído;
II - apresentação de cálculo preliminar auditável que evidencie a alteração líquida positiva da Carga Tributária Efetiva;
III - demonstração de relevante impacto financeiro imediato e insuportável no fluxo de caixa contratual que coloque em risco inequívoco a manutenção da prestação do serviço público ou o cronograma físico da obra;
IV - manifestação favorável prévia conjunta do Gestor do Contrato, do Setor Tributário e do Setor Contábil;
V - fixação do valor provisório em patamar prudencial e conservador, limitado a montante estritamente suficiente para afastar o risco de paralisação da execução contratual;
VI - termo de compromisso formal firmado pela contratada admitindo a precariedade da medida, a ausência de direito adquirido e a sua pronta reversibilidade em caso de indeferimento final.

Art. 25. É expressamente vedada a concessão de Medida de Ajuste Provisório:

I - com base em mera diferença aritmética de alíquotas nominais ou cálculos estimativos desacompanhados de livros contábeis e fiscais;
II - na pendência de resposta da contratada a diligências obrigatórias de instrução;
III - quando inexistir demonstração analítica da apropriação dos créditos fiscais auferidos nas operações antecedentes;
IV - quando constatada a possibilidade econômica e comercial de repasse do ônus a terceiros;
V - nos contratos de obras e serviços em que o faturamento acumulado não revele descompasso com os custos comprovadamente executados.

Art. 26. A concessão do ajuste provisório não gera direito adquirido à sua manutenção definitiva e não pré-julga o mérito do pedido principal.

CAPÍTULO XII: DA DECISÃO

Art. 27. O pedido de reequilíbrio econômico-financeiro será decidido pela autoridade administrativa competente no prazo improrrogável de até 90 (noventa) dias contados do protocolo do requerimento admissível, admitida uma única prorrogação por igual período quando expressamente demandada dilação probatória suplementar, nos termos do art. 376, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025.

Art. 28. O ato decisório final deverá ser obrigatoriamente fundamentado e conter:

I - identificação completa do contrato administrativo, das partes e do processo;
II - relatório sucinto do pedido formulado, da instrução técnica e das diligências;
III - exame explícito da Carga Tributária Efetiva no Cenário Original e no Cenário Superveniente;
IV - explicitação dos créditos fiscais considerados e dos benefícios tributários descontados;
V - manifestação expressa acerca da possibilidade de repasse do encargo a terceiros;

VI - discriminação exata dos valores acolhidos e dos valores glosados, com os respectivos fundamentos contábeis e jurídicos;
VII - forma e cronograma de implementação do reequilíbrio deferido;
VIII - termo inicial de eficácia financeira do reajustamento;
IX - no caso de concessão prévia de Medida de Ajuste Provisório, o cotejo entre os valores adiantados e os montantes definitivos reconhecidos, determinando a compensação ou a imediata devolução, nos termos do art. 376, § 5º, da Lei Complementar nº 214/2025.

CAPÍTULO XIII: DAS FORMAS DE RESTABELECIMENTO

Art. 29. O restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro será implementado, prioritariamente e nos termos do art. 376, § 2º, da Lei Complementar nº 214/2025:

I - pela revisão e alteração do valor da remuneração contratual devida pela Administração; ou

II - por meio de ajuste tarifário, no âmbito das concessões e permissões públicas.

Art. 30. Formas alternativas de restabelecimento somente serão adotadas pela Administração com a concordância expressa da contratada, nos termos do art. 376, V, da Lei Complementar 214/2025, mediante:

I - compensações financeiras extraordinárias;
II - renegociação do cronograma de execução, prazos de entrega ou condições de fornecimento;
III - elevação ou redução de encargos e valores devidos à Administração Pública, incluídos os direitos de outorga;
IV - assunção direta pela Administração de custos ou encargos operacionais originalmente atribuídos à contratada;
V - outros métodos compatíveis com a legislação de regência e a natureza do ajuste.

CAPÍTULO XIV: DA REVISÃO DE OFÍCIO

Art. 31. A Administração Pública procederá à imediata abertura de processo administrativo de revisão de ofício sempre que for constatada a redução da Carga Tributária Efetiva suportada pela contratada em decorrência do impacto da instituição do IBS e da CBS, com fundamento no art. 375 da Lei Complementar nº 214/2025.

§ 1º O processo de revisão de ofício será deflagrado mediante despacho fundamentado da autoridade competente, baseado em nota técnica elaborada pelos setores de gestão contratual e contabilidade.

§ 2º A contratada será notificada para se manifestar e apresentar contraprovas no prazo de 20 (vinte) dias.

§ 3º Concluída a instrução e confirmada a diminuição da carga tributária efetiva, a Administração aplicará a redução correspondente nos preços contratuais, recolhendo ou compensando os pagamentos efetuados a maior desde a ocorrência da desoneração fiscal.

CAPÍTULO XV: DO CONTROLE, COMPENSAÇÃO E DEVOLUÇÃO DE VALORES

Art. 32. Os valores pecuniários decorrentes do reequilíbrio econômico-financeiro, definitivo ou provisório, serão estritamente fiscalizados pela Unidade de Gestão Financeira.

Art. 33. É terminantemente vedada a duplicidade de compensação ou ressarcimento, sendo nulo de pleno direito qualquer ato administrativo que considere como dano ou prejuízo da contratada:

I - montantes de IBS ou CBS já recuperados ou compensados pela via fiscal regular;
II - valores restituídos ou ressarcidos administrativamente pelos comitês fiscais;
III - variações de custos que já tenham sido absorvidas em reajustes ordinários, repactuações contratuais ou revisões tarifárias precedentes.

Art. 34. Na hipótese da decisão definitiva apurar que os valores adiantados a título de Medida de Ajuste

Provisório superaram o crédito final reconhecido à contratada, o montante excedente deverá ser:

I - deduzido imediatamente das faturas contratuais subsequentes;
II - compensado contra a garantia contratual ofertada; ou
III - recolhido aos cofres públicos mediante Guia de Recolhimento própria no prazo de até 30 (trinta) dias contados da notificação, sob pena de inscrição em dívida ativa e execução.

Parágrafo único. Caso a decisão definitiva reconheça crédito em favor da contratada superior ao montante pago provisoriamente, o saldo diferencial será liquidado pela Administração mediante empenho e pagamento na fatura imediatamente posterior.

CAPÍTULO XVI: DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. As disposições deste Decreto aplicam-se a todos os procedimentos de reequilíbrio tributário pendentes de decisão no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Art. 36. Aplicam-se, subsidiariamente, às omissões deste Decreto as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021.

Art. 37. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITO MUNICIPAL