



ZÊNITE FÁCIL IA

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)

 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

CONTRATOS PÚBLICOS PÓS-REFORMA TRIBUTÁRIA E O DEVER DE REEQUILIBRAR

Data Junho de 2026

Autores Gabriela Santos Loss, Rafael Costa Santos

CONTRATOS PÚBLICOS PÓS-REFORMA TRIBUTÁRIA E O DEVER DE REEQUILIBRAR

GABRIELA SANTOS LOSS

Advogada e sócia do Escritório Maran, Gehlen & Advogados; Mestre em Direito (UFPR); Pós-graduada em Direito Tributário (UCAM) Bacharel em Direito (UNIVEL); Bacharel em Administração (UNIOESTE).

RAFAEL COSTA SANTOS

Palestrante. Procurador do Estado do Paraná. Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná, sendo especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Autor do livros “Contratação de Obras e Serviços de Engenharia pelas Empresas Estatais” pela Editora Juspodvim, “Convênios Administrativos: A boa-fé entre os entes públicos” e coautor do livro “Contrato Público Built to Suit”, ambos publicados pela Editora Fórum.

A Emenda Constitucional 132/2023 inaugurou a maior transformação tributária do País ao instituir o IVA-Dual, modelo que substitui tributos tradicionais (PIS, COFINS, IPI^[1], ICMS e ISS) pelo IBS e pela CBS. Esse impacto reverbera nas contratações públicas, afetando a intangibilidade da equação econômico-financeira contratual. Diante da supressão de benefícios fiscais, da ampliação da base de incidência e da não cumulatividade plena, ocorre uma reinvenção da carga tributária efetiva de cada setor produtivo.

Nesse cenário, a Lei Complementar 214/2025 baliza o direito ao reequilíbrio, impondo prazos que desafiam a capacidade da máquina pública. O presente estudo propõe-se a analisar como a nova sistemática do IVA-Dual redesenha os custos contratuais, delimitando tanto as balizas normativas urgentes da Administração para mitigar o risco de

um apagão de governança, quanto os desafios e a necessária diligência do contratado na complexa tarefa de estruturar os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

DA REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO: O IVA-DUAL

O novo modelo foi concebido sob fundamentos que buscam substituir um sistema fragmentado, complexo e litigioso^[2] por uma nova forma de incidência tributária sobre o consumo, estruturada a partir do denominado Imposto sobre o Valor Agregado Dual, ou IVA-Dual brasileiro.^[3]

Essa nova sistemática substitui gradativamente os atuais tributos sobre o consumo por dois tributos "gêmeos", quais sejam, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Uma das mudanças relevantes é a superação das históricas discussões sobre a distinção entre mercadorias e serviços. O IVA-Dual elimina a necessidade de enquadrar operações econômicas em categorias rígidas para definir a competência tributária, passando a tributar bens e serviços de forma ampla e unificada.

Outro elemento central para a análise dos custos contratuais reside na implementação da não cumulatividade plena.^[4] As aquisições passarão a gerar créditos amplos de IBS e CBS, os quais serão compensados com os débitos das operações subsequentes, mitigando o efeito em cascata da tributação. Essa alteração tende a impactar não apenas os contribuintes atualmente submetidos a regimes propriamente cumulativos, como o do ISS, mas também os contribuintes que – embora sujeitos a tributos supostamente não cumulativos, a exemplo da Contribuição ao PIS, da COFINS^[5] e do ICMS^[6] – acabam enfrentando restrições ao pleno aproveitamento dos créditos.

A neutralidade buscada pelo IVA-Dual pressupõe que o tributo seja calculado por fora, deixando de integrar sua própria base de cálculo, o que tende a conferir transparência ao custo efetivo da operação.^[7]

A concessão de regimes diferenciados e a criação de regimes específicos para determinados setores (como o de operações com bens imóveis) também constituem variáveis que influenciarão a carga tributária efetiva suportada por cada contribuinte.^[8]

Vale anotar que as mudanças alcançam inclusive as empresas optantes pelo Simples Nacional. Embora o regime simplificado tenha sido mantido, a reforma introduziu a faculdade de essas empresas recolherem o IBS e a CBS fora da sistemática unificada^[9], submetendo-se ao regime geral da não cumulatividade; o que afetará a carga tributária efetiva.

É sob o manto dessa nova realidade tributária, caracterizada pela substituição de tributos, alteração de alíquotas, ampliação da base tributável, supressão dos antigos benefícios fiscais^[10], adoção da não cumulatividade plena, tributação no destino e criação de regimes específicos e diferenciados, que os contratos administrativos em curso deverão ser compreendidos.

DOS IMPACTOS ESPECÍFICOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A transição para o modelo do IVA-Dual irá impactar as contratações firmadas pela Administração Pública, alterando de forma heterogênea a equação econômico-financeira dos ajustes, a depender do objeto contratado. Determinados setores experimentarão majoração em sua carga tributária efetiva; enquanto outros poderão observar um declínio nos custos fiscais.

No âmbito dos contratos de locação de bens imóveis e móveis, por exemplo, o cenário atual é marcado pela não incidência tanto do ICMS quanto do ISS.^[11] Com a nova sistemática, essas operações passarão a recolher IBS e CBS. Como as atividades de locação pura possuem pouca ou quase nenhuma possibilidade de gerar créditos para serem abatidos em sua cadeia, mesmo diante da redução de alíquotas, em 70%, contemplada no regime específico^[12], a introdução do IVA-Dual nesses contratos – com potencial de atingir até mesmo o locador pessoa física^[13] – tende a ensejar um aumento no custo final do locador, gerando inevitável pressão por realinhamento de preços perante o contratante público.

De igual maneira, as contratações de serviços contínuos possuem grande probabilidade de sofrerem impactos. Embora a alíquota padrão do IVA-Dual ainda não esteja fixada, as projeções econômicas indicam que a soma do IBS e da CBS – mesmo considerado o efeito da não cumulatividade – resultará em um percentual maior do que a alíquota máxima de ISS (5%)^[14] somada às alíquotas de PIS/COFINS. Conquanto o novo modelo assegure o direito de abater créditos, as empresas prestadoras de serviços em geral, por utilizarem de forma intensiva a mão de obra humana – a qual não gera créditos na sistemática do IVA –, possuem baixa capacidade de absorver o aumento da alíquota nominal por meio de compensações. Consequentemente, o custo tributário efetivo dessas empresas tende a se elevar, repercutindo diretamente nas planilhas de custos de terceirização e manutenção da Administração.

Por outro lado, os contratos que envolvem o fornecimento e a compra de produtos industrializados podem seguir uma trajetória inversa. Setores industriais que operam em cadeias produtivas longas e complexas costumam suportar, no regime atual, uma pesada carga tributária decorrente do acúmulo de resíduos fiscais ao longo das etapas de fabricação. Com a implementação da não cumulatividade plena, essas cadeias poderão experimentar um declínio real no pagamento de tributos devido à plena possibilidade de apropriação de créditos de IBS e CBS. O resultado exato, todavia, depende da análise específica da composição de custos de cada setor econômico.

Somado a isso, a extinção de benefícios fiscais^[15] afetará contratos vigentes firmados por empresas que ofertaram preços atrativos baseados em desonerações passadas. Com a perda desses incentivos, tais ajustes demandarão a revisão de custos.

DO DIREITO AO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA LEI COMPLEMENTAR 214/2025 E OS DESAFIOS OPERACIONAIS DA CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVA

A garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, alçada a patamar constitucional pelo artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna, ganhou disciplina específica e pormenorizada no cenário pós-reforma por meio da LC 214/2025. O referido diploma legal, em seu artigo 374, estabelece que os contratos vigentes celebrados pela Administração Pública direta ou indireta de todos os entes federativos serão ajustados para

assegurar o restabelecimento da equação econômico-financeira, em razão da alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada em decorrência do impacto da instituição do IBS e da CBS.

Diferentemente das revisões contratuais tradicionais motivadas por simples mutações de alíquotas nominais, a inteligência da LC 214/2025 impõe um modelo de apuração substancialmente mais complexo, centrado na noção de carga tributária efetiva. Conforme determina o parágrafo primeiro do mesmo artigo 374, a aferição do real desequilíbrio exige sopesar os efeitos da não cumulatividade nas aquisições e custos incorridos pela contratada, as regras de apuração de créditos, a possibilidade de repasse do encargo financeiro a terceiros e até a perda de incentivos fiscais. Essa abordagem legislativa, conquanto justa sob a óptica da neutralidade fiscal, transfere para a Administração Pública o hercúleo desafio de devassar e conhecer a fundo a cadeia produtiva privada de cada um de seus fornecedores para validar a ocorrência de prejuízo ou ganho financeiro.

É sob o prisma dessa complexidade e da supremacia do direito ao equilíbrio contratual é que o novo diploma determina o afastamento de previsões editalícias ou contratuais que tentem transferir ao particular os ônus dessa transição. O parágrafo segundo do artigo 374 preconiza expressamente que as regras de reequilíbrio nele previstas aplicam-se inclusive àqueles contratos que já possuem previsão em matriz de risco estipulando que os impactos tributários supervenientes são de responsabilidade da contratada.

A complexidade operacional é ampliada pela dinâmica de transição gradativa instituída pela Reforma Tributária, que prevê a convivência simultânea e a substituição paulatina do modelo antigo pelo IVA-Dual até o ano de 2032. Esse cenário de transição exigirá que a Administração Pública avalie e realize ajustes anuais e sucessivos nos contratos de trato contínuo, uma vez que a carga tributária efetiva oscilará a cada virada de exercício financeiro. Trata-se de uma via de mão dupla que também impõe responsabilidades ao gestor público: o artigo 375 da LC 214/2025 determina a obrigatoriedade da revisão de ofício em favor da Administração sempre que for constatada a redução da carga tributária efetiva suportada pela contratada. Ocorre que, diante do desconhecimento crônico por parte do Estado acerca da composição interna de custos e de créditos das empresas, fiscalizar e implementar tais reduções de preço de representará um desafio para a Administração Pública.

Ademais, antevê-se um cenário de estrangulamento da máquina administrativa caso o Estado passe a receber pedidos de reequilíbrio desconexos, desprovidos de padronização metodológica ou instruídos com documentações assistemáticas por parte das empresas contratadas. A análise individualizada e casuística de planilhas contábeis complexas, sem balizamento prévio, tornará inviável o cumprimento do exíguo prazo definitivo de noventa dias estipulado pelo parágrafo primeiro do artigo 376 para a tomada de decisão pelo ente público.

É precisamente nesse contexto de vulnerabilidade institucional que ganha relevo a prerrogativa contida no parágrafo terceiro do artigo 376 da LC 214/2025. Embora o texto legal utilize o termo facultativo "poderão", impõe-se concluir que uma Administração Pública pautada pela responsabilidade fiscal, eficiência e governança tem o dever moral e técnico de regulamentar de pronto a matéria. Torna-se indispensável a edição de um ato normativo que discipline rigidamente a forma de apresentação dos pleitos pelas

contratadas, listando os documentos obrigatórios e estabelecendo as metodologias de cálculo recomendadas para a demonstração analítica do desequilíbrio. Sem essa padronização e sem a fixação de diretrizes metodológicas claras, a fiscalização e o acompanhamento dos contratos sob o impacto da Reforma Tributária restarão comprometidos, sujeitando o erário a distorções de preços ou a omissões fiscalizatórias indesejadas.

CONCLUSÃO: A REGULAMENTAÇÃO COMO IMPERATIVO DE GOVERNANÇA FISCAL

A apuração da carga tributária efetiva no IVA-Dual será complexa, mas é indispensável para garantir o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Para evitar o estrangulamento operacional e litígios, a Administração Pública e os contratados precisam atuar de forma cooperativa. Só assim será possível fixar metodologias e atos regulamentares uniformes que viabilizem a operacionalização dessa nova regra.

[1] A EC 132/2023 não extinguiu (propriamente) o IPI, mas estabeleceu a redução a zero de suas alíquotas, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme artigo 126, III, “a” do ADCT/CF.

[2] Em 2019, o contencioso tributário superava R\$ 5,4 trilhões nas esferas judicial e administrativa; essa cifra equivalia a cerca de 75% do PIB daquele ano (INSPER. Disputas envolvendo cobrança de tributos somam R\$ 5,4 trilhões no Brasil. São Paulo: Insper, 2021. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/pt/noticias/2021/1/disputas-envolvendo-cobranca-de-tributos-somam-r--5-4-trilhoes-n>. Acesso em: 19 abr. 2026).

[3] CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo. 2025.

[4] Definida para fins do IBS/CBS como sendo a compensação do “imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço (...)” (CF art. 156-A, § 1º, VIII)

[5] A dificuldade de concretização da não cumulatividade é nítida no exemplo do conceito de insumo para creditamento de PIS e COFINS. Mesmo após o Superior Tribunal de Justiça, nos Temas Repetitivos 779 e 780, afastar a interpretação restritiva da Receita Federal e fixar os critérios da essencialidade e relevância, a aplicação desses parâmetros ainda exige análise casuística, mantendo a insegurança jurídica.

[6] O artigo 33 da Lei Kandir (LC 87/1996) ilustra a ausência de plenitude na não cumulatividade do ICMS: embora previsse o crédito sobre mercadorias de uso e consumo, sua eficácia foi sucessivamente prorrogada pelo legislador. Com isso, o direito jamais gerou efeitos práticos e o tributo será extinto pela reforma sem que tal modalidade de creditamento tenha sido implementada.

[7] O novo sistema IBS/CBS, a EC 132/23 expressamente excluiu o IBS/CBS da sua própria base de cálculo (CF art. 156-A, §1º, IX) e estabeleceu parâmetros importantíssimos para se assegurar um pronto reconhecimento dos créditos do tributo para fins de materializar a não cumulatividade.

[8] Estão previstos no sistema tributário nacional três regimes que se afastam total ou parcialmente das regras gerais do IBS/CBS, quais sejam: os “regimes diferenciados” (EC 132/23 art. 9º), os “regimes específicos” (CF art. 156-A, §6º) e os “regimes favorecidos” (CF art. 146, III, “d”; art. 225, §1º, VII e ADCT art. 92-B.

[9] Constituição Federal, artigo 146, § 2º.

[10] Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, artigo 128, §§ 1º e 2º.

[11] Súmula Vinculante 31 do STF.

[12] LC214/2025, artigo 261, parágrafo único.

[13] LC 214/2025, artigo 251, §1º.

[14] LC 116/2003, artigo 8º, II.

[15] CF, artigo 156-A, §1º, X e ADCT/CF, artigo 128, § 1º.

Como citar este texto:

LOSS, Gabriela Santos; SANTOS, Rafael Costa. Contratos públicos pós-reforma tributária e o dever de reequilibrar. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 24 jun. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.