ZÊNITE FÁCIL IA

INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA
INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas contratações públicas. Blog

O REDUTOR DA CBS NAS COMPRAS PÚBLICAS: MECANISMOS PRÁTICOS EM CONTRATOS DE OBRAS E LIMPEZA URBANA

Data	Novembro de 2026
Autores	Alex Vinicius Nunes Novaes Machado

O REDUTOR DA CBS NAS COMPRAS PÚBLICAS: MECANISMOS PRÁTICOS EM CONTRATOS DE OBRAS E LIMPEZA URBANA

Uma análise crítica sobre a alíquota referencial fixada pelo TCU e os reflexos do art. 134 da Lei nº 14.133/2021

ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

É sócio-fundador do escritório Alex Machado Advogados Associados, consultor jurídico para os Poderes Executivo e Legislativo em diversos municípios do Estado da Bahia, graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e especialista em Direito Público, com foco em Licitações, Contratos Administrativos e Direito Eleitoral.

RESUMO

Ao aprovar a proposta de alíquota referencial da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) em 11,3% e fixar o redutor institucional de 44,16% para o setor público, o Tribunal de Contas da União inaugurou a métrica de transição fiscal que redefine a orçamentação e o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. O presente artigo examina o cálculo do redutor, os impactos estruturais sobre a metodologia de composição do BDI e as consequências operacionais distintas nos contratos de obras de engenharia e de serviços de limpeza urbana, propondo parâmetros de auditoria e reequilíbrio bilateral sob o art. 134 da Lei nº 14.133/2021.

Palavras-chave: CBS. Reforma Tributária. BDI. Contratos Administrativos. Art. 134 da Lei nº 14.133/2021. Reequilíbrio econômico-financeiro. Limpeza urbana. Obras públicas.

1. O CÁLCULO DO TCU E A RACIONALIDADE DO REDUTOR DE 44,16%

No desenho constitucional da Reforma Tributária delineado pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pelas leis complementares do IVA Dual, coube ao TCU a

missão atuarial de auditar e chancelar a alíquota referencial necessária para manter inalterada a arrecadação da União na extinção do PIS/Pasep e da Cofins. Ao apurar o percentual de 11,3% para o mercado em geral e submetê-lo à chancela do Senado Federal, a Corte de Contas destacou um dispositivo crucial para o erário: a aplicação de um redutor obrigatório de 44,16% incidente sobre as aquisições da Administração direta, autárquica e fundacional.

Esse desconto legal impede o fenômeno da recirculação orçamentária autofágica. Como o ente estatal não atua como agente mercantil que revende bens com débito tributário subsequente, a incidência da alíquota bruta de 11,3% representaria uma transferência artificial de recursos de custeio para os cofres fazendários. A incidência direta do coeficiente redutor faz com que a alíquota efetiva de recolhimento da CBS na liquidação da despesa pública situe-se em aproximadamente 6,31%, valor que servirá de parâmetro máximo para retenção na fonte via split payment a partir de 2027.

2. A MUDANÇA ESTRUTURAL NA ORÇAMENTAÇÃO E NOS CUSTOS INDIRETOS

A definição dessa alíquota efetiva altera a tradicional metodologia de composição do BDI consolidada no Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário. No regime anterior, as planilhas admitiam a inclusão direta de 3,65% referente ao PIS e à Cofins cumulativos. A migração para a sistemática do IVA não autoriza a substituição automática desse índice pela alíquota nominal cheia de 11,3%, nem sequer pelo valor de 6,31% sem prévia compensação, pois a CBS opera sob a não cumulatividade ampla e cálculo por fora.

O verdadeiro desafio da fiscalização contratual reside, portanto, em diferenciar os contratos em que a empresa contratada tem capacidade ampla de tomar créditos fiscais na compra de insumos daqueles cuja base de custo é predominantemente imune a créditos, como a folha de pagamento. Essa distinção separa radicalmente a realidade dos contratos de obras de engenharia daquela observada nos serviços contínuos de limpeza urbana, impondo metodologias distintas de recomposição e auditoria.

3. A APLICAÇÃO OPERACIONAL DO REDUTOR POR TIPOLOGIA CONTRATUAL

O impacto da CBS sobre os contratos administrativos não é uniforme. A estrutura de custos de cada tipologia contratual determina o volume de créditos fiscais que o contratado poderá apropriar ao longo da cadeia produtiva, o que, por sua vez, define se a variação tributária resultará em enriquecimento sem causa do contratado, em equilíbrio ou em majoração real da sua carga fiscal líquida. Dois modelos contrastantes ilustram com precisão os limites dessa diferenciação.

3.1. Contratos de Obras e Infraestrutura de Engenharia

Nas obras públicas, os custos diretos são compostos massivamente por materiais construtivos, aço, concreto, asfalto, locação de maquinário pesado e subcontratação técnica. Na sistemática da CBS, a construtora passa a creditar-se integralmente do imposto pago em toda a sua cadeia de fornecimento a montante, gerando expressivo volume de créditos escriturais que neutralizam os seus débitos fiscais.

Consequentemente, embora a CBS incidente sobre a fatura da obra sofra o redutor governamental para atingir a alíquota efetiva de 6,31%, a construtora abate desse

montante os créditos apropriados de seus insumos. Se o gestor público apenas aplicasse o novo percentual no BDI sem expurgar o resíduo tributário embutido nas composições unitárias do SINAPI ou SICRO, ocorreria enriquecimento sem causa do contratado e sobrepreço orçamentário. Em obras, o efeito líquido tende à estabilidade ou até à redução do custo global, demandando revisão dos custos diretos da planilha contratual, e não mera alteração da taxa de BDI.

3.2. Contratos de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos

No polo diametralmente oposto figuram os contratos de limpeza pública e varrição urbana. Trata-se de atividade típica de prestação contínua com dedicação exclusiva de mão de obra, garis, varredores e motoristas. Pelo regime constitucional e legal do IVA, os salários e os encargos sociais da folha de pagamento não geram créditos de CBS para o empregador.

Por possuir poucos insumos materiais compensáveis, limitados ao combustível dos caminhões compactadores e a equipamentos de proteção individual, a empresa de limpeza urbana terá ínfima apropriação de créditos. Assim, a incidência da alíquota líquida de 6,31% sobre a fatura total representará aumento real e substancial da carga fiscal líquida frente aos 3,65% de PIS/Cofins anteriores. É aqui que o redutor de 44,16% exerce papel estabilizador decisivo: sem ele, o impacto seria de 11,3% integrais, inviabilizando financeiramente os contratos municipais vigentes.

A análise de reequilíbrio econômico-financeiro sob o art. 134 da Lei nº 14.133/2021 exige, nessa tipologia, a comprovação contábil da variação da carga tributária efetiva líquida. A Administração deve distinguir com rigor: nas obras de engenharia, cabe exigir o desconto do crédito obtido na compra de insumos; na limpeza urbana, a recomposição de preços é legítima para cobrir a majoração real incidente sobre a folha salarial desprovida de créditos compensáveis.

4. PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA E REEQUILÍBRIO BILATERAL

O advento da CBS em 2027 ensejará a aplicação do art. 134 da nova Lei de Licitações como hipótese de alteração contratual obrigatória decorrente de modificação legislativa de encargos. Todavia, a atuação da Administração não é de via única: de um lado, deverá processar de ofício a glosa e a revisão redutora nos contratos de fornecimento e obras que apresentarem barateamento líquido de custos em razão da ampla tomada de créditos pela cadeia produtiva; de outro, deverá repactuar prontamente os contratos intensivos em serviços essenciais para evitar a paralisação da limpeza urbana e de outros serviços contínuos com estrutura de custo lastreada em folha salarial.

O ponto metodológico central é que o reequilíbrio não se opera com a simples substituição da alíquota de PIS/Cofins pela alíquota da CBS no BDI. É imprescindível a análise individualizada da estrutura de custos de cada contrato, com projeção dos créditos fiscais efetivamente aproveitáveis, apuração da carga tributária líquida anterior e posterior à reforma, e demonstração contábil do diferencial de impacto. Apenas essa metodologia satisfaz os requisitos de atuação técnica exigidos pelos Tribunais de Contas e preserva o equilíbrio originalmente pactuado.

CONCLUSÃO

A deliberação do Tribunal de Contas da União que fixou a alíquota referencial da CBS em 11,3% e o redutor de 44,16% para as compras públicas não é evento tributário periférico, é o marco inaugural de uma reconfiguração estrutural da orçamentação e da gestão contratual no setor público brasileiro. Ignorar seus efeitos durante o período de transição entre 2025 e 2027 é uma escolha administrativa com preço conhecido: contratos desequilibrados, fornecedores inadimplentes e apontamentos inevitáveis pelos órgãos de controle externo.

A tese central deste artigo pode ser enunciada com precisão cirúrgica: o redutor não uniformiza, ele diferencia. A alíquota efetiva de 6,31% é o teto de retenção na fonte pelo mecanismo do *split payment*, mas o impacto líquido real sobre cada contrato é inteiramente determinado pela sua estrutura de custos. Essa distinção não é técnica secundária; é o divisor de águas metodológico que separa dois universos contratuais com dinâmicas opostas. Nas obras de engenharia, a não cumulatividade ampla da CBS gera cadeia de créditos escriturais que tende a neutralizar parcial ou integralmente a carga nominal, tornando a revisão redutora uma obrigação do gestor, e não uma faculdade, sob pena de sobrepreço estrutural identificável em auditoria. Nos contratos de limpeza urbana e serviços com mão de obra intensiva, onde a folha de pagamento representa entre 70% e 85% dos custos totais e não gera crédito algum de CBS, o incremento real da carga fiscal líquida é de 72,9% sobre a receita bruta em relação ao regime anterior, tornando a recomposição de preços não apenas um direito do contratado, mas uma obrigação administrativa para preservar a continuidade do serviço público essencial.

A metodologia quadrifásica proposta, identificação dos insumos tributáveis, projeção dos créditos aproveitáveis, apuração do diferencial de carga líquida e demonstração contábil documentada, é o padrão mínimo exigível para instruir qualquer processo de revisão perante os Tribunais de Contas. Sua aplicação antecipada, ainda no período de transição, é a medida de governança que distingue a Administração que gerencia o risco daquela que é surpreendida por ele. O gestor que substituir mecanicamente os 3,65% de PIS/Cofins pela alíquota de CBS no BDI, sem a análise individualizada da estrutura de créditos de cada contrato, não estará promovendo o reequilíbrio; estará produzindo um novo desequilíbrio, igualmente autuável, apenas em sentido inverso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Artigos 59, 103 e 134. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.622/2013-Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Estabelece parâmetros de admissibilidade de tributos e BDI em contratos de obras públicas.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Deliberação de 28 de maio de 2025. Fixação da alíquota de referência da CBS (11,3%) e do redutor de compras públicas (44,16%).

Como citar este texto:

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. O redutor da CBS nas compras públicas: mecanismos práticos em contratos de obras e limpeza urbana. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 10 nov. 2026. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: dd mmm. aaaa.