PARECER CONJUNTO SEI Nº 46/2026/MF

Parecer Público. Sem restrição de acesso.

DIREITO ADMINISTRATIVO CONTRATUAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

I - sob o aspecto do Direito Administrativo Contratual:

a) Não há um número fixo de parâmetros objetivos que devem ser exigidos da contratada para comprovação da alteração da carga tributária efetiva. Os parâmetros previstos no artigo 374, §1º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, são exemplificativos. De qualquer modo, foram apresentados alguns parâmetros, em especial para contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, de serviços de tecnologia da informação e de fornecimento de bens. O aspecto da não cumulatividade também foi abordado do ponto de vista do Direito Administrativo (itens 10 a 47 do Parecer);

b) O prazo de 90 (noventa) dias fixado no artigo 376, §1º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, só pode ser prorrogado uma única vez por igual período. Não pode sofrer nova dilação de prazo, inclusive podendo ensejar a impetração de mandado de segurança caso o prazo seja descumprido. Todavia, se trata de norma imperfeita (sem consequência específica caso o prazo seja descumprido). É possível estabelecer rito diferenciado, em norma regulamentar, diante do volume da carteira da SSC. Caso o prazo legal venha a ser descumprido pelo agente público, é importante registrar formalmente no processo os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente - art. 22 da LINDB (itens 48 a 60 do Parecer);

c) A revisão de ofício prevista no artigo 375, da Lei Complementar nº 214, de 2025, deve ser operacionalizada por meio de processo administrativo específico e exclusivo. A inviabilidade de análise manual de todos os contratos pode, eventualmente, ser minimizada por meio de mecanismos de tecnologia da informação. É juridicamente admissível a priorização por critérios de relevância e risco, sugerindo-se ato regulamentar para definir os critérios de priorização. Exemplos de critérios: relevância econômica, risco da perda do direito, essencialidade do contrato, complexidade da análise, risco de litigiosidade etc. (itens 61 a 72 do Parecer);

d) É juridicamente adequado exigir autodeclaração do regime tributário (Lucro Real/Presumido) da contratada como instrumento probatório subsidiário. Porém, a comprovação por meio de documentos oficiais tributários é um caminho mais seguro para comprovar o regime tributário da contratada. A declaração inexata ou desatualizada para fins do pleito de reequilíbrio pode acarretar consequências como aplicação de penalidades administrativas, suspensão do prazo de decisão e indeferimento do pedido de reequilíbrio por falta de comprovação (itens 73 a 84 do Parecer);

e) A questão referente ao tratamento jurídico a ser conferido à manutenção transitória dos mecanismos de retenção atualmente utilizados pela Administração adaptados à CBS, enquanto o *split payment* não estiver operacionalizado, apresenta mais afinidade com o direito tributário (Itens 85 e 86 do Parecer);

f) Para distinguir eventual atraso administrativo justificável de atraso imputável à Administração, devem-se observar critérios como ordem cronológica de pagamento, prazos legais e contratuais de pagamentos, eventual atraso de documentação apresentada pela contratada etc. Caso não se observem esses elementos, não existam dificuldades reais do gestor no caso concreto, mas dolo ou erro grosseiro, isso pode caracterizar eventual nexo causal e responsabilidade do agente público pelo atraso (itens 87 a 100 do Parecer);

g) Os ajustes decorrentes da Reforma Tributária devem ser formalizados por termo aditivo. O regime da Lei Complementar nº 214, de 2025, se aplica aos contratos firmados anteriormente à sua vigência ou aos contratos firmados posteriormente cuja proposta tenha sido apresentada antes de sua entrada em vigor, na forma do artigo 373 e seguintes (itens 101 a 113 do Parecer);

h) Há possibilidade de elaboração de cláusulas-padrão de adaptação e de recalibragem de matrizes de risco para editais e Termos de Referência futuros. Sugere-se, se possível, padronizar os documentos que devem ser apresentados pela contratada (itens 114 a 124 do Parecer);

i) O marco temporal para aferição de eventual direito ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 214, de 2025, é a data de apresentação da proposta, que deve ser anterior à vigência da Lei Complementar. Já o direito ao reequilíbrio só surge no momento em que o IBS/CBS impacta a carga tributária efetiva suportada pela contratada e promove desequilíbrio da equação econômico-financeira. Não se deve confundir marco inicial para aplicação do regime da Lei Complementar nº 214, de 2025, com marco inicial do pedido de reequilíbrio, são marcos temporais distintos (itens 125 a 134 do Parecer);

j) A competência prevista no artigo 376, §3º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, é de qualquer órgão da pessoa jurídica da administração pública com atribuição para decidir sobre procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro, seja órgão central, setorial ou seccional da Administração. Da mesma forma, a SEGES, nos limites legais, também detém competência em razão do seu poder regulamentar, sendo possível a convivência de normas gerais a serem editadas pela SEGES em conjunto com normas específicas e complementares eventualmente elaboradas por cada órgão ou entidade nos termos do referido artigo artigo 376, §3º (itens 135 e 138 do Parecer);

k) Nos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, deve-se comparar a Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP) com nova planilha analítica apresentada pela contratada e memória de cálculo. Deve-se demonstrar a base de cálculo dos tributos. Deve-se identificar o valor a título de folha salarial da mão de obra e os insumos (por exemplo: uniformes, material de limpeza, equipamentos, etc.). A revisão não é automática e não significa repassar os custos da alíquota nominal à Administração Pública. As questões referentes à geração ou não de créditos tributários em insumos e folha de pagamentos são afetas ao direito tributário (itens 139 a 144 do Parecer);

l) Em regra, o pedido de reequilíbrio decorrente da Reforma Tributária formulado após a assinatura do termo aditivo de prorrogação contratual, sem ressalva específica quanto ao tema, não é admissível. Porém, se o direito ao reequilíbrio (marco inicial) só surgir após a assinatura do termo aditivo, nesse caso específico é admissível que pedido de reequilíbrio seja feito após a assinatura do termo aditivo de prorrogação contratual (itens 145 a 151 do Parecer);

m) Demais orientações sobre a reforma tributária que precisam de atuação da SSC/MGI: i) verificar junto à SEGES/MGI se haverá regulamentação geral deste órgão para o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro previsto na Lei Complementar nº 214, de 2025; ii) promover, dentro do possível, a adequação orçamentária da SSC/MGI para absorver o impacto da Reforma Tributária nos seus contratos; e iii) acompanhar, dentro do possível, os atos da Secretaria da Receita Federal - RFB e do Comitê Gestor do IBS sobre o tema (itens 152 a 154 do Parecer).

II - sob o aspecto do Direito Tributário:

a) Os parâmetros objetivos que devem ser conhecidos pela administração pública contratante para constatar se houve ou não alteração da carga tributária efetiva da contratada em decorrência da reforma tributária são os valores devidos pela contratada em razão dos tributos extintos (PIS/COFINS, ICMS, contribuições aos fundos estaduais e ISS) e os valores que serão devidos a título de IBS e CBS. Os parâmetros objetivos para se projetar os valores que serão devidos a título de CBS e de IBS são a base de cálculo, a alíquota e os créditos passíveis de serem apurados pelo fornecedor contratado pela administração pública;

b) a questão “b” não envolve aspectos de direito tributário;

c) A revisão de ofício (art. 375 da LC 214, de 2025) e a priorização de revisão de alguns contratos com fundamento em critérios de relevância e risco, admitida pelo direito administrativo contratual na primeira parte do parecer, pode ser estruturada pela obtenção de dados globais sobre a arrecadação por NCM, NBS ou por atividade econômica (CNAE), juntos às administrações tributárias, mediante realização de convênios, nos termos do art. 199 do CTN;

d) Os pedidos de reequilíbrio econômico-contratual dos contratados (art. 374 da LC 214, de 2025) devem

ser instruídos com as declarações transmitidas de apuração dos tributos extintos ou da autorização de acesso da administração contratante a essas declarações, e com as declarações de incentivos, renúncias, benefícios e imunidades. A comprovação da alegação de aumento da carga tributária decorrente da reforma tributária deve ser feita pela instrução dos respectivos pedidos, ou autorização de acesso da administração pública, às Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) para aquisições de bens no mercado interno, nas Declarações de Importação (DI) para importações realizadas pela administração pública, e na Escrituração Contábil Fiscal (ECF), e, do acesso às declarações de apuração do imposto de renda pessoa jurídica, quando necessário aferir a proporção que o contrato público objeto de revisão ocupa no faturamento total da contratada, de modo a proporcionalizar os créditos de IBS e CBS. No caso de revisão de ofício (art. 375 da LC), o contribuinte somente está obrigado a revelar e a incluir na autodeclaração informações não abrangidas pelo sigilo fiscal (art. 198 do CTN) ou informações que já está obrigado a prestar à administração em razão de sua relação contratual, como a planilha de custos e formação de preços;

e) Enquanto o *split payment* padrão não estiver funcionando, cabe ao ato conjunto da RFB e CGIBS regulamentar o *split payment simplificado*, nos termos do art. 30, §6º, do Decreto nº 12.955, de 2026, estando as compras governamentais sujeitas a essa modalidade de pagamento, por consistirem em operação a consumidor final;

f) a questão "f" não envolve direito tributário;

g) a questão "g" não envolve direito tributário;

h) a questão "h" não envolve direito tributário;

i) Quanto aos marcos temporais para a eventual revisão contratual, a administração pública contratante deve considerar que os efeitos financeiros da CBS terão início em 1º de janeiro de 2027, enquanto os efeitos financeiros do IBS apenas terão início em 1º de janeiro de 2029;

j) a questão "j" não diz respeito à matéria tributária;

k) Os contratos de terceirização de mão-de-obra devem receber tratamento idêntico aos demais contratos, conforme metodologia descrita na questão "a" e documentação prevista na questão "d";

l) a questão “l” não envolve matéria tributária;

m) Por fim, registrar que a destinação do produto da arrecadação proveniente das compras governamentais recebeu disciplina específica nos artigos 372 e 473 da LC 214, de 2025.

Processo SEI nº 19962.000983/2026-81
NUP (SAPIENS): 19962.000983/2026-81

I - RELATÓRIO

1. Vem ao exame da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) pedido de manifestação jurídica em procedimento de uniformização instaurado pela Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI), da Consultoria-Geral da União (CGU), da Advocacia-Geral da União (AGU), sobre os impactos da Reforma Tributária nos contratos administrativos, conforme NOTA Nº 00124/2026/CONUNI/CGU/AGU (documento SEI nº 64571650).

2. A Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elaborou a Nota Técnica SEI nº 41288/2026/MGI (documento SEI nº 64059504) para "(...) *submeter à apreciação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos as dúvidas jurídicas identificadas pela Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC) quanto aos impactos da Reforma Tributária sobre os contratos administrativos sob sua gestão, à luz da Lei nº 14.133/2021 e da Lei Complementar nº 214/2025, bem como para dar conhecimento à Secretaria de Gestão – SEGES das questões de natureza normativa e operacional relacionadas à matéria*".

3. Na Nota Técnica SEI nº 41288/2026/MGI (documento SEI nº 64059504), a Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC) apresentou os seguintes questionamentos, *in verbis*:

> V. QUESTÕES JURÍDICAS PENDENTES DE ORIENTAÇÃO
>
> 13. À luz do exposto, submetem-se à CONJUR/MGI para envio à Consultoria Nacional da União de Uniformização - CONUNI da AGU as seguintes questões, cuja resposta se reputa necessária para a atuação uniforme e segura da SSC:
>
> a) Quais parâmetros objetivos devem ser exigidos da contratada para a comprovação da alteração da carga tributária efetiva (art. 374 da LC nº 214/2025), e como devem ser tratados, nesse cálculo, os créditos tributários de que a contratada passará a se beneficiar em razão da ampliação da não cumulatividade?
>
> b) Os prazos de 90 + 90 dias previstos no art. 376 da LC nº 214/2025 podem ser objeto de dilação ou de rito diferenciado diante do volume da carteira da SSC, sem prejuízo do direito da contratada, especialmente na fase de transição de 2027? Quais elementos devem ser formalmente registrados no processo para demonstrar a necessidade da prorrogação do referido prazo?
>
> c) Como deve se operacionalizar a revisão de ofício prevista no art. 375 da LC nº 214/2025 diante da inviabilidade de análise manual de todos os contratos? É juridicamente admissível a priorização por critérios de relevância e risco, e quais seriam esses critérios?
>
> d) É juridicamente adequado exigir autodeclaração do regime tributário (Lucro Real/Presumido) da contratada como instrumento probatório subsidiário, e quais as consequências de declaração inexata ou desatualizada para fins do pleito de reequilíbrio?
>
> e) Qual o tratamento jurídico a ser conferido à manutenção transitória dos mecanismos de retenção atualmente utilizados pela Administração, adaptado à CBS, enquanto o split payment

não estiver operacionalizado?

f) Quais critérios devem ser utilizados para distinguir eventual atraso administrativo justificável de atraso imputável à Administração quando o pagamento de despesa regularmente liquidada for postergado e resultar na aplicação de regime tributário diverso daquele considerado no momento da contratação ou faturamento? Quais elementos seriam necessários para caracterizar eventual nexo causal e responsabilidade do agente público?

g) Os ajustes decorrentes da Reforma Tributária devem ser formalizados por termo aditivo ou é admissível o apostilamento? Como se aplica o regime da LC nº 214/2025 aos contratos e propostas anteriores à sua vigência, especialmente à luz do art. 373?

h) Há possibilidade de elaboração de cláusulas-padrão de adaptação tributária e da recalibragem de matrizes de risco para editais e Termos de Referência futuros?

i) Qual deve ser o marco temporal considerado para a aferição de eventual direito ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente das alterações introduzidas pela LC nº 214/2025, especialmente em relação aos contratos cujas propostas ou celebração sejam anteriores à produção dos respectivos efeitos tributários? Para essa finalidade, deve-se considerar a data da apresentação da proposta, da celebração do contrato ou outro marco juridicamente relevante?

j) Quanto à previsão contida no art. 376, § 3º, da LC nº 214/2025, sobre a possibilidade de regulamentação da forma de apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro e metodologias de cálculo, quem deveria regulamentar o referido procedimento? A SSC, como órgão setorial, ou qualquer outro órgão setorial e seccional da Administração, ou a SEGES, como órgão central?

k) Nos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, em que parcela relevante do preço corresponde a salários e encargos trabalhistas, quais critérios devem ser utilizados para identificar a efetiva repercussão da Reforma Tributária sobre a equação econômico-financeira do contrato, considerando a estrutura de créditos tributários e a composição específica dos custos?

l) O pedido de reequilíbrio decorrente da Reforma Tributária formulado após a assinatura de termo aditivo de prorrogação contratual, sem ressalva específica quanto ao tema, é admissível, considerando as disposições do art. 376 da LC nº 214/2025?

m) Demais orientações sobre a reforma tributária não abarcadas no presente documento, mas que sejam pertinentes e necessárias à atuação da SSC.

4. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão da Inovação em Serviços Públicos (CONJUR/MGI) enviou a consulta à Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI/CGU/AGU). A CONUNI admitiu o pedido de uniformização de orientação jurídica, abriu vista coletiva e solicitou manifestação de diversos órgãos, inclusive da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), conforme NOTA Nº 00124/2026/CONUNI/CGU/AGU (documento SEI nº 64571650, folhas 1 a 4) e DESPACHO Nº 00472/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU (documento SEI nº 64571650, folha 5).

5. Foi solicitado aos órgãos jurídicos da AGU que forneçam subsídios fáticos ou jurídicos para auxiliar na instrução do procedimento de uniformização, conforme documento SEI nº 64571716.

6. É, em síntese, o relatório.

7. **Passa-se à análise das questões apresentadas.**

II - FUNDAMENTAÇÃO

8. Primeiramente, é importante destacar que a consulta formulada envolve aspectos de direito administrativo contratual, bem como questões relacionadas ao direito tributário. Assim, a análise da consulta envolve a atuação de duas Coordenações-Gerais distintas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a Coordenação-Geral de Contratação Pública (CGCP), que analisa as questões sob o aspecto do

direito administrativo contratual, bem como a Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT), que estuda as questões sob o olhar do direito tributário.

9. Para facilitar a atuação conjunta de ambas as Coordenações-Gerais citadas, a presente fundamentação do Parecer é dividida em dois capítulos: 1. DA COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA (CGCP) e 2. DA COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS (CAT).

1. DA COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA (CGCP)[1]

10. A primeira questão foi formulada da seguinte forma: "*a) Quais parâmetros objetivos devem ser exigidos da contratada para a comprovação da alteração da carga tributária efetiva (art. 374 da LC nº 214/2025), e como devem ser tratados, nesse cálculo, os créditos tributários de que a contratada passará a se beneficiar em razão da ampliação da não cumulatividade?*"

11. O artigo 374 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, citado na pergunta, apresenta a seguinte redação:

> Art. 374. Os contratos vigentes na entrada em vigor desta Lei Complementar celebrados pela administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessões públicas, **serão ajustados** para assegurar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro em razão da alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada em decorrência do impacto da instituição do IBS e da CBS, **nos casos em que o desequilíbrio for comprovado**.
>
> § 1º Para os fins deste Capítulo, **a determinação da carga tributária efetiva suportada pela contratada deve considerar**, inclusive:
>
> a) os efeitos da não cumulatividade nas aquisições e custos incorridos pela contratada, considerando as regras de apuração de créditos, e a forma de determinação da base de cálculo dos tributos de que trata o caput;
> b) a possibilidade de repasse a terceiros, pela contratada, do encargo financeiro dos tributos de que trata o caput;
> c) os impactos decorrentes da alteração dos tributos no período de transição previsto nos arts. 125 a 133 do ADCT; e
> d) os benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros da contratada relacionados aos tributos extintos pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.
> § 2º O disposto neste Capítulo aplica-se inclusive àqueles contratos que já possuem previsão em matriz de risco que impactos tributários supervenientes são de responsabilidade da contratada. (Destacou-se).

12. Em primeiro lugar, nota-se que os contratos celebrados pela Administração Pública vigentes na data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 214, de 2025, serão ajustados para assegurar o reequilíbrio econômico-financeiro, nos casos em que o desequilíbrio for comprovado.

13. Nesse ponto, vê-se que a norma atende ao direito constitucional do contratado de ter preservado o equilíbrio econômico-financeiro de seu contrato com a Administração Pública durante toda a relação contratual. Na verdade, a equação econômico-financeira é estabelecida no momento da proposta e, ao longo da execução contratual, se for desequilibrada, precisa ser recalibrada para que as condições efetivas da proposta sejam mantidas.

14. Dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...)
> **XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure**

> **igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Destacou-se).**

15. Assim, como a norma constitucional determina que, nos termos da lei, devem ser mantidas as condições efetivas da proposta, a Lei Complementar nº 214, de 2025, para atender ao texto constitucional, estabeleceu no seu artigo 373, §1º, que o reequilíbrio no Capítulo IV da referida Lei se aplica, também, aos contratos administrativos cuja proposta tenha sido apresentada antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 214, de 2025:

> CAPÍTULO IV
> DO REEQUILÍBRIO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
> Art. 373. Este Capítulo dispõe sobre os instrumentos de ajuste para os contratos firmados anteriormente à entrada em vigor desta Lei Complementar.
> **§ 1º Aplica-se o disposto neste Capítulo, no que couber, a contratos administrativos firmados posteriormente à vigência desta Lei Complementar cuja proposta tenha sido apresentada antes de sua entrada em vigor.**
> § 2º O disposto neste Capítulo não se aplica aos contratos privados, os quais permanecem sujeitos às disposições da legislação específica. (Destacou-se).

16. Em segundo lugar, como o direito constitucional é assegurado "nos termos da lei", nota-se que o legislador da Reforma Tributária (artigo 374, da Lei Complementar nº 214, de 2025), deixou claro que os contratos serão reajustados em razão do impacto da instituição do IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) e da CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), **nos casos em que o desequilíbrio for comprovado.**

17. Assim, é preciso que o desequilíbrio seja comprovado para ser deferido, caso contrário não haverá reequilíbrio dos contratos com a Administração Pública.

18. Em terceiro lugar, como o contratado talvez tenha interesse em pleitear o reequilíbrio nos casos em que é prejudicado pela nova tributação e talvez fique silente nos casos em que é beneficiado pela alteração da legislação tributária, o artigo 375 da Lei Complementar nº 214, de 2025, permitiu que a Administração Pública promova o reequilíbrio econômico-financeiro de ofício, desde que seja assegurado o direito de defesa/contraditório da contratada. Dispõe o artigo 375:

> Art. 375. A administração pública **procederá** à revisão de ofício para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro quando constatada a redução da carga tributária efetiva suportada pela contratada, nos termos do art. 374 desta Lei Complementar, **assegurada a esta a manifestação**. (Destacou-se).

19. Embora seja uma determinação para a Administração Pública e não uma faculdade em razão da utilização do termo "procederá", a dificuldade prática é que o órgão/entidade contratante precisa da apresentação de documentação da contratada para que o desequilíbrio seja efetivamente comprovado.

20. Nesse ponto, é importante lembrar que a Administração Pública pode exigir a apresentação de qualquer documentação que ajude a determinar a carga tributária efetiva suportada pela contratada, não se limitando às situações enumeradas no artigo 374, §1º, da Lei Complementar nº 214, de 2025. As situações descritas no §1º são exemplificativas, uma vez que o legislador utilizou o termo "inclusive" antes de elencá las, o que denota que as situações descritas não são um número fechado, podendo a Administração Pública considerar qualquer elemento para determinar a carga tributária efetiva suportada pela contratada.

21. Logo, é impossível estabelecer um número fechado de parâmetros objetivos que devem ser exigidos da contratada para comprovar a alteração da carga tributária efetiva como foi perguntado.

22. Quais parâmetros objetivos devem ser exigidos da contratada para a comprovação da alteração da carga tributária efetiva, como foi perguntado pela Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC/MGI), é uma questão que não apresenta uma resposta fechada. Os parâmetros vão variar em razão do tipo do serviço/bem contratado, da regulamentação do tema pelos órgãos fazendários como a Secretaria Especial da

Receita Federal do Brasil (RFB), de eventual regulamentação pela Secretaria de Gestão (SEGES/MGI) e outros fatores.

23. Inclusive, a Secretaria de Gestão (SEGES/MGI) informou que está em fase de estudos de eventual regulamentação ou orientação a ser expedida, participando de reuniões com órgãos de controle e com o Ministério da Fazenda, conforme Despacho SEI nº 64146008. Quanto à RFB, essa também foi expressamente consultada pela CONUNI/CGU/AGU, conforme item 13, alínea "d", da NOTA Nº 00124/2026/CONUNI/CGU/AGU (documento SEI nº 64571650).

24. 24. Sobre os tipos de serviços prestados, a Nota Técnica SEI nº 41288/2026/MGI (documento SEI n º 64059504), elaborada pela Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC/MGI), apresenta o seguinte diagnóstico:

> 6. A leitura dos dados evidencia comportamento assimétrico entre os objetos contratuais: **os contratos de serviços e terceirizações** com predominância de mão de obra concentram a maior pressão de alta, por não gerarem créditos compensáveis sobre a folha salarial; **os contratos de tecnologia da informação** representam o maior risco financeiro, dada a magnitude dos valores envolvidos; e **os contratos de fornecimento de bens** podem apresentar redução da carga tributária efetiva, hipótese que poderá ensejar a revisão de ofício prevista no art. 375 da LC nº 214/2025, observada a efetiva demonstração do impacto sobre a equação econômico-financeira do contrato. (Destacou-se).

25. Assim, aparentemente, se o diagnóstico estiver correto, os contratos de serviços e terceirizações com predominância de mão de obra e os contratos de tecnologia da informação poderão desequilibrar a equação econômico-financeira em favor da Administração Pública (aumento da carga tributária). Já os contratos de fornecimento de bens poderão desequilibrar a equação em favor do contratado (redução da carga tributária).

26. Nos contratos de serviços e terceirizações com predominância de mão de obra, em razão do aumento da carga tributária, provavelmente, a instauração do processo será solicitada pela parte contratada, a qual deverá comprovar o desequilíbrio alegado. Conforme apontado, não existe um número fechado de documentos e parâmetros que devem ser solicitados. Todavia, **pode-se utilizar de sistemática similar à empregada no processo de repactuação, exigindo do contratado a demonstração analítica dos custos contratuais, comprovando a repercussão do IBS e da CBS nos preços contratados.**

27. Nesse sentido, dispõem o artigos 134 e 135 da Lei nº 14.133, de 1º de abril, de 2021:

> Art. 134. Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, **após a data da apresentação da proposta**, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, **com comprovada repercussão sobre os preços contratados**.
>
> Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra **serão repactuados** para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, **mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais**, com data vinculada:
> I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;
> II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra. (Destacou-se).

28. No momento da apresentação da proposta, a contratada apresentou uma Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP) que detalhou os tributos incidentes sobre o serviço (PIS, COFINS, ISS, etc.) que formou a equação econômico-financeira do contrato. Assim, deve-se exigir a apresentação de nova planilha que demonstre de forma analítica a variação e o real impacto da migração do regime de PIS, COFINS, ISS, etc. para o regime de incidência do IBS e da CBS.

29. Nesse ponto, é importante lembrar que o artigo 374 da LC nº 214, de 2025, estabelece que o equilíbrio econômico-financeiro ocorre "em razão da alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada". Dessa forma, não pode a empresa contratada simplesmente aplicar a alíquota nominal de

IBS/CBS sobre o serviço para fins de demonstração do desequilíbrio. É fundamental que apresente a memória de cálculo demonstrando a carga tributária efetiva no seu caso concreto, descontando os créditos apurados, conforme determina o §1°, alínea "a", do referido artigo.

30. Ademais, o artigo 374, §1º, alínea "a", é claro no sentido de que a empresa contratada deve, no pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, demonstrar "a forma de determinação da base de cálculo dos tributos" IBS/CBS. Isto é, sua incidência sobre bens e serviços, demonstrando o que integra e o que não integra a base de cálculo dos tributos. A Administração Pública deve exigir que a contratada especifique de forma analítica a base de cálculo dos mencionados tributos.

31. Um outro ponto a ser destacado diz respeito à análise da efetiva carga tributária suportada pela contratada. A redação do artigo 374, §º 1º, alínea "b", descreve que a determinação da carga tributária efetiva deve considerar inclusive "a possibilidade de repasse a terceiros, pela contratada, do encargo financeiro dos tributos de que trata o caput".

32. A contratada deve especificar os insumos (uniformes, materiais de consumo geral, ferramentas, etc.) aplicados na execução do contrato de terceirização, bem como detalhar os eventuais créditos tributários de IBS e CBS gerados nesses insumos (não cumulatividade).

33. Conforme destacado pela Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC/MGI), na Nota Técnica SEI nº 41288/2026/MGI (documento SEI nº 64059504), "*os contratos de serviços e terceirizações com predominância de mão de obra concentram a maior pressão de alta, por não gerarem créditos compensatórios sobre a folha salarial*". Assim, para complementar a resposta, nota-se que existem questões mais afetas ao Direito Tributário, como, por exemplo, a não geração de crédito tributário sobre a folha salarial da mão de obra do contrato de terceirização relatado pela SSC/MGI. Estes itens serão tratados no capítulo 2. (Da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários - CAT)

34. **Os contratos de tecnologia da informação,** segundo a SSC/MGI, são os que "*representam o maior risco financeiro, dada a magnitude dos valores envolvidos*". Assim, novamente, o contratado provavelmente irá solicitar o reequilíbrio econômico- financeiro do contrato de tecnologia da informação.

35. A situação se assemelha aos contratos de terceirização de mão de obra. Deve-se exigir que a contratada demonstre que a Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP), apresentada na proposta, sofreu impacto com a substituição da incidência antiga (ISS, PIS, Cofins) pelo modelo de débito e crédito de IBS e CBS.

36. O aspecto tributário deste questionamento será tratado no Capítulo 2 (Da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários - CAT) deste Parecer. De qualquer modo, **deve-se comprovar a alteração da carga tributária efetiva nesses contratos.**

37. Como as empresas de tecnologia da informação podem se beneficiar da não cumulatividade, deve-se apresentar relatório detalhado das aquisições que geram crédito tributário para a contratada **com memória de cálculo.**

38. Ademais, como existe um regime de transição tributária, conforme destacado no artigo 374, §1º, alínea "c", da Lei Complementar nº 214, de 2025, e os contratos de tecnologia de informação (como os de terceirização de mão de obra) normalmente apresentam uma longa duração, **isso pode acarretar que seja necessário realizar mais de um reequilíbrio econômico-financeiro ao longo da vigência contratual, caso a carga tributária efetiva da contratada seja alterada mais de uma vez**.

39. Por fim, como destacado pela SSC/MGI, "*os contratos de fornecimento de bens podem apresentar redução da carga tributária efetiva, hipótese que poderá ensejar a revisão de ofício prevista no art. 375 da LC nº 214/2025, observada a efetiva demonstração do impacto sobre a equação econômico-financeira do contrato*".

40. Nesse caso, diferentemente dos contratos de serviços supracitados, em que há um grande custo de folha de salário, que não gera crédito tributário, o fornecimento de bens envolve a circulação de mercadorias, insumos, etc. Assim, é necessário, do ponto de vista do direito administrativo, que seja exigida da contratada a demonstração dos créditos tributários, comprovando efetivamente o desequilíbrio da equação econômico-financeira.

41. Deve-se exigir a apresentação de relatórios idôneos e não somente estimativas teóricas. O ganho da eficiência fiscal deve ser repassado obrigatoriamente para a redução do preço final cobrado da Administração, para que não haja enriquecimento sem causa da contratada.

42. Nesse ponto, como a SSC/MGI mapeou que os contratos de fornecimento de bens podem apresentar redução da carga tributária efetiva, a revisão, provavelmente, será de ofício pela Administração Pública. Logo, sugere-se que se notifique cada contratada nos contratos de fornecimento de bens em que há mera suspeita de redução da carga tributária efetiva.

43. Embora o artigo 375 utilize a expressão "*constatada a redução da carga tributária efetiva suportada pela contratada*", nota-se que a constatação depende de atuação de ofício da Administração Pública, assegurada a manifestação da contratada (direito ao contraditório), ou seja, é um processo de constatação. Logo, **como a efetiva redução da carga tributária só poderá ser comprovada/constatada ao final deste processo, sugere-se que a mera suspeita de redução da carga tributária em determinado contrato de fornecimento de bens impulsione a Administração Pública a notificar o contratado para comprovar a sua carga tributária efetiva.**

44. Como existem vários contratos de fornecimento de entrega imediata, bem como os contratos de fornecimento de bens, diferentemente dos contratos de serviços que podem ter prestação continuada, normalmente apresentam prazo de vigência menor, isso pode reduzir o número de revisões de ofício.

45. É importante lembrar, também, que o reequilíbrio deve ser realizado mesmo nos "*contratos que já possuem previsão em matriz de risco que impactos tributários supervenientes são de responsabilidade da contratada*", conforme artigo 374, §2º, da Lei Complementar nº 214, de 2025.

46. **Novamente, esclarece-se que os aspectos mais afetos ao Direito Tributário desta primeira questão da consulta serão abordados no Capítulo 2 deste Parecer (Da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários - CAT)**.

47. Passa-se, assim, ao exame da segunda questão: "*b) Os prazos de 90 + 90 dias previstos no art. 376 da LC nº 214/2025 podem ser objeto de dilação ou de rito diferenciado diante do volume da carteira da SSC, sem prejuízo do direito da contratada, especialmente na fase de transição de 2027? Quais elementos devem ser formalmente registrados no processo para demonstrar a necessidade da prorrogação do referido prazo?*

48. O artigo 376 da Lei Complementar nº 214, de 2025, dispõe no seguinte sentido:

> Art. 376. A contratada **poderá** pleitear o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro de que trata o art. 374 desta Lei Complementar verificado no período de transição de que tratam os arts. 125 a 133 do ADCT **por meio de procedimento administrativo específico e exclusivo, nos seguintes termos**:
> I - o pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro **poderá** ser realizado:
> a) a cada nova alteração tributária que ocasione o comprovado desequilíbrio; ou
> b) de forma a já abranger todas as alterações previstas para o período de que tratam os arts. 342 a 347 desta Lei Complementar;
> II - o pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro **deverá** ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação;
> III - o procedimento de que trata o caput **deverá** tramitar de forma prioritária;
> IV - o pedido deverá ser instruído com cálculo e demais elementos que comprovem o efetivo desequilíbrio econômico-financeiro, observado o disposto no § 3º;
> V - o reequilíbrio **poderá** ser feito por meio de:
> a) revisão dos valores contratados;
> b) compensações financeiras, ajustes tarifários ou outros valores contratualmente devidos à contratada, inclusive a título de aporte de recursos ou contraprestação pecuniária;
> c) renegociação de prazos e condições de entrega ou fornecimento de serviços;
> d) elevação ou redução de valores devidos à administração pública, inclusive direitos de outorga;
> e) transferência a uma das partes de custos ou encargos originalmente atribuídos à outra; ou
> f) outros métodos considerados aceitáveis pelas partes, observada a legislação do setor ou de regência do contrato.
> § 1º O pedido de que trata o caput **deverá** ser decidido de forma definitiva no prazo de 90

(noventa) dias contados do protocolo, prorrogável uma única vez por igual período caso seja necessária instrução probatória suplementar, **ficando o referido prazo suspenso enquanto não restar atendida a requisição pela contratada.**

§ 2º O reequilíbrio econômico-financeiro será implementado, preferencialmente, por meio de alteração na remuneração do contrato ou de ajuste tarifário, conforme o caso, sendo que formas alternativas apenas poderão ser adotadas pela Administração com a concordância da contratada, observados, em todos os casos, os termos do contrato administrativo.

§ 3º **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.

§ 4º 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.

§ 5º Deverá constar na decisão definitiva de que trata o § 4º a forma e os instrumentos de cobrança ou devolução dos valores pagos a menor ou a maior durante a aplicação da medida de ajuste provisório. (Destacou-se).

49. Pela redação do dispositivo supracitado, nota-se que **os prazos não podem ser objeto de dilação**, eis que o §1º, ao utilizar o termo **deverá**, deixou claro que o pedido de restabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro de que trata o artigo 374 da Lei Complementar nº 214, de 2025, deve "*ser decidido de forma definitiva no prazo de 90 (noventa) dias contados do protocolo, prorrogável uma única vez por igual período caso seja necessária instrução probatória suplementar, ficando o referido prazo suspenso enquanto não restar atendida a requisição pela contratada*".

50. Assim, não há possibilidade de dilação do prazo além da única prorrogação, mas apenas de suspensão no caso específico da necessidade de instrução probatória suplementar enquanto não apresentada a documentação comprobatória pela contratada.

51. Caso não seja decidido de forma definitiva no prazo legal, isso pode, eventualmente, configurar omissão ilegal da Administração Pública e ensejar o ajuizamento de mandado de segurança por parte da contratada. Segundo o artigo 376, aparentemente, **a contratada tem direito a uma decisão definitiva no prazo estipulado pela lei.** Inclusive, **o procedimento deve tramitar de forma prioritária** (inciso III).

52. De qualquer modo, nota-se que a norma não previu nenhuma sanção em caso de descumprimento do prazo. Aparentemente, **trata-se de uma norma imperfeita, eis que prescreve uma conduta, mas não apresenta consequência direta e imediata para o caso de seu descumprimento.**

53. Para a Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC/MGI) estabelecer "*rito diferenciado diante do volume da carteira da SSC*", é necessário que esse rito diferenciado esteja previsto em norma regulamentar. Eventual regulamentação deve respeitar os parâmetros obrigatórios previstos nos artigos 374 (como a comprovação do desequilíbrio) e 376 (como pedido formulado durante a vigência do contrato) da Lei Complementar nº 214, de 2025.

54. Como a determinação da carga tributária efetiva suportada pela contratada pode ser comprovada de diversas formas, bem como o artigo 376, §3º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, estabelece que "*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* (....)", é possível estabelecer rito diferenciado (forma diferenciada) para apresentação do pedido diante do volume da carteira da SSC.

55. Como dito, o prazo de 90 (noventa) dias só pode ser prorrogado uma única vez por igual período caso seja necessária instrução probatória suplementar. Logo, não há elementos que devem ser

formalmente registrados no processo para demonstrar a necessidade da prorrogação do referido prazo fora da hipótese legal.

56. Caso não seja concluído dentro do prazo legal, há, na verdade, descumprimento do prazo. Embora não recomendado, caso o prazo legal venha a ser descumprido pelo agente público, é importante registrar no processo os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente.

57. Nesse sentido, dispõe o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942):

> Art. 22. **Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)
> § 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta** ou validade de ato, contrato, ajuste, **processo ou norma administrativa**, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
> § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
> § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Destacou-se).

58. No mesmo sentido, é o artigo 8º do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

> Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
> § 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, **serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público**.
> § 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º. (Destacou-se).

59. De qualquer forma, embora aparentemente se trate de uma norma imperfeita (sem sanção pelo descumprimento), o ideal é que se cumpra o prazo previsto no artigo 376, §1º, da Lei Complementar nº 214, de 2025. A norma impõe como um dever do agente público observar esse prazo (expressão utilizada foi "*deverá*"), **não se tratando de uma mera faculdade observar o prazo legal do pleito de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.**

60. A terceira questão foi formulada da seguinte forma: "*c) Como deve se operacionalizar a revisão de ofício prevista no art. 375 da LC nº 214/2025 diante da inviabilidade de análise manual de todos os contratos? É juridicamente admissível a priorização por critérios de relevância e risco, e quais seriam esses critérios?*"

61. A revisão de ofício prevista no artigo 375 da Lei Complementar nº 214, de 2025, deve ser operacionalizada por meio de processo administrativo específico e exclusivo, de forma semelhante à revisão pleiteada pela contratada, como disciplinada no artigo 376 da Lei Complementar nº 214, de 2025. As únicas diferenças são: o procedimento se inicia de ofício e deve-se garantir o direito da contratada de se manifestar (contraditório).

62. Ademais, apesar da impossibilidade relatada pela SSC/MGI de análise manual de todos os contratos, não pode a Administração Pública reduzir os preços de forma automática em razão, por exemplo, da alteração das alíquotas nominais. **É fundamental que se demonstre de forma técnica e objetiva a redução da carga tributária efetiva da contratada e assegure o direito de manifestação da contratada**.

63. A inviabilidade de análise manual de todos os contratos administrativos pode ser minimizada por meio de mecanismos de tecnologia da informação que podem, por exemplo, auxiliar na triagem

automática dos contratos que potencialmente serão impactados com a redução da carga tributária efetiva da contratada.

64. Feita a triagem, confirmada a suspeita de redução de carga tributária efetiva das contratadas, **a Administração Pública pode, por exemplo, automatizar a notificação das contratadas para demonstrarem a sua carga tributária efetiva**. Isso não significa, como apontado acima, que a revisão será realizada de forma automática, mas apenas serão utilizado instrumentos de tecnologia da informação para auxiliar na apreciação de pedidos diante do alto volume de contratos.

65. Nesse ponto, parece ser juridicamente possível a priorização por critérios de relevância e risco, uma vez que, conforme já destacado neste Parecer, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor (LINDB, art. 22). Inclusive, na atuação de órgãos de controle esses critérios são utilizados na fiscalização de atos de contratação pública. Nesse sentido, dispõe o artigo 170 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

> Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, **critérios de** oportunidade, materialidade, **relevância e risco** e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. (Destacou-se).

66. A Administração Pública deve sempre observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme artigo 37 da Constituição Federal. Assim, o recomendável é que os critérios de relevância e risco sejam detalhados em ato normativo da Administração Pública, conforme permitido no artigo 376 da Lei Complementar nº 214, de 2025, que autoriza a Administração Pública a regulamentar o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.

67. A expedição de ato regulamentar auxilia a Administração Pública a priorizar as revisões de forma impessoal, eficiente, objetiva, respeitando os princípios constitucionais da Administração Pública. Isso ajuda o gestor público a não atuar de forma arbitrária, sem critérios na priorização das revisões.

68. É difícil para a Consultoria Jurídica indicar os critérios de relevância e risco, que são mais próximos de uma atividade de gestão do que da atividade jurídica. De qualquer forma, quanto à relevância, pode-se, por exemplo, utilizar o critério da relevância econômica, ou seja, priorizar os contratos que irão sofrer maiores reduções nominais, pois esses terão maior impacto no orçamento do órgão público.

69. Quanto ao risco, pode-se adotar, por exemplo, o risco da perda do direito da Administração Pública revisar o contrato de ofício. Como a revisão de ofício também deve ser iniciada durante a vigência do contrato (não sendo possível após finda a vigência contratual), recomenda-se priorizar os contratos que estão perto do fim da vigência, para que não corra o risco de ficarem sem a revisão de ofício.

70. A Administração Pública pode normatizar outros critérios s prioritários tais como os pedidos em contratos mais essenciais, pedidos mais complexos que precisam de mais tempo para serem analisados, pedidos que apresentam mais riscos de litigiosidade do contratado etc.

71. **O importante é estabelecer critérios objetivos**, trazendo a justificativa no processo de normatização. Os princípios constitucionais da Administração Pública precisam ser respeitados, mesmo no caso da impossibilidade fática de se revisar todos os contratos administrativos de forma simultânea de ofício.

72. A quarta pergunta foi assim formulada: "*d) É juridicamente adequado exigir autodeclaração do regime tributário (Lucro Real/Presumido) da contratada como instrumento probatório subsidiário, e quais as consequências de declaração inexata ou desatualizada para fins do pleito de reequilíbrio?*"

73. Sim, **é juridicamente adequado exigir autodeclaração do regime tributário (Lucro Real/Presumido) da contratada como instrumento probatório subsidiário**. De acordo com o artigo 374 da Lei Complementar nº 214, de 2025, o reequilíbrio será assegurado em razão da "(...) *alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada em decorrência do impacto da instituição do IBS e da CBS, nos casos em que o desequilíbrio for comprovado*".

74. Saber o regime tributário da contratada (Lucro Real/Presumido) é fundamental para se determinar a carga efetiva suportada pela contratada em razão da instituição do IBS e da CBS, sendo preciso

comprovar o desequilíbrio. Embora a possibilidade de se exigir tal declaração não esteja expressa na Lei Complementar nº 214, de 2025, essa exigência decorre do próprio dever da Administração Pública de acompanhar a execução do contrato.

75. Nesse sentido, o artigo 117, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, por exemplo, permite que o fiscal do contrato determine o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados:

> Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.
> § 1º **O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.**
> § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.
> § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. (Destacou-se).

76. Se no acompanhamento da execução do contrato e, consequentemente, do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, se notar que a comprovação do desequilíbrio exigida pelo art. 374, da Lei Complementar nº 214, de 2025, está defeituosa, a Administração Pública pode determinar o que for necessário (declaração) para sanar a falta de comprovação do desequilíbrio.

77. Sem saber o regime tributário (Real/Presumido), não há como comprovar o desequilíbrio decorrente da instituição do IBS e da CBS e a carga tributária efetiva. Exigir declaração durante a execução contratual é possível. É o que se infere também, indiretamente, da redação do artigo 155, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:
> (...)
> VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; (Destacou-se).

78. Por esse dispositivo, já é possível notar que se a declaração inexata ou desatualizada para fins do pleito de reequilíbrio for falsa (não mero erro justificável), isso pode ensejar a aplicação de penalidades administrativas do artigo 156 da Lei nº 14.133, de 2021.

79. Outra consequência da declaração inexata ou desatualizada, principalmente nos casos em que o pleito for da contratada (aumento de carga tributária), é o indeferimento do pedido de reequilíbrio em razão na sua não comprovação válida.

80. Ademais, tanto nas revisões de ofício como nas solicitadas pela contratada, isso pode promover a suspensão do prazo para se decidir sobre o reequilíbrio.

81. Nesse sentido, dispõe o artigo 376, §1º, da Lei Complementar nº 214, de 2025:

> Art. 376. A contratada poderá pleitear o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro de que trata o art. 374 desta Lei Complementar verificado no período de transição de que tratam os arts. 125 a 133 do ADCT por meio de procedimento administrativo específico e exclusivo, nos seguintes termos:
> (...)
> § 1º O pedido de que trata o caput deverá ser decidido de forma definitiva no prazo de 90 (noventa) dias contados do protocolo, prorrogável uma única vez por igual período caso seja necessária instrução probatória suplementar, **ficando o referido prazo suspenso enquanto não restar atendida a requisição pela contratada**. (Destacou-se).

82. De qualquer forma, como apontado pela pergunta, a declaração deve ser instrumento probatório subsidiário, devendo a Administração Pública ter uma atitude proativa na efetiva comprovação do desequilíbrio econômico-financeiro. A comprovação por meio de documentos oficiais tributários é um caminho mais seguro para comprovar o regime tributário da contratada.

83. A quinta questão apresenta a seguinte redação: "*e) Qual o tratamento jurídico a ser conferido à manutenção transitória dos mecanismos de retenção atualmente utilizados pela Administração, adaptado à CBS, enquanto o split payment não estiver operacionalizado?*"

84. Essa questão envolve aspectos mais tributários do que de Direito Administrativo. Logo, esta Coordenação-Geral de Contratação Pública deixa de responder essa questão.

85. A sexta questão foi assim proposta: "*f) Quais critérios devem ser utilizados para distinguir eventual atraso administrativo justificável de atraso imputável à Administração quando o pagamento de despesa regularmente liquidada for postergado e resultar na aplicação de regime tributário diverso daquele considerado no momento da contratação ou faturamento? Quais elementos seriam necessários para caracterizar eventual nexo causal e responsabilidade do agente público?*"

86. De acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a liquidação da despesa é o processo em que se constata o direito adquirido da contratada tendo por base documentos comprobatórios do crédito.

87. Nesse sentido, dispõe seu artigo 63:

> Art. 63. **A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito**.
> § 1° Essa verificação tem por fim apurar:
> I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
> II - **a importância exata a pagar**;
> III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
> § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
> I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;
> II - a nota de empenho;
> III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço . (Destacou-se).

88. Na liquidação, conforme dispositivo supracitado, se verifica a importância exata a pagar, tendo como base o contrato, nota de empenho e os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. Dessa forma, a regra é que o pagamento seja efetuado logo em seguida, sem atraso, no valor exato que foi liquidado.

89. De acordo com o artigo 141, da Lei nº 14.133, de 2021, o pagamento feito pela Administração Pública deve observar a ordem cronológica de cada fonte de recursos:

> Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, **será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos**, subdividida nas seguintes categorias de contratos:
> I - fornecimento de bens;
> II - locações;
> III - prestação de serviços;
> IV - realização de obras. (Destacou-se)

90. Assim, se não for observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos no pagamento e houver atraso, esse atraso é imputável à Administração Pública, pois não se observou um dever legal.

91. A ordem cronológica só pode ser alterada exclusivamente nos casos apontados pela legislação de contratação pública, sob pena de ensejar responsabilidade do agente responsável. Nesse sentido, os parágrafos do art. 141, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõem:

> § 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, **exclusivamente** nas seguintes situações:
> I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;
> II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural

> pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
> III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
> IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;
> V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.
> § 2º **A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável,** cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.
> § 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem. (Destacou-se).

92. Como destacado, "*a inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável*".

93. Se se observou a ordem cronológica, bem como os prazos legais e contratuais de pagamento e mesmo assim houve a aplicação de regime tributário diverso, isso não pode ser imputado à Administração Pública, nem gerar responsabilidade do agente.

94. Da mesma forma, se houver justificativa prévia para se quebrar a ordem cronológica de pagamento exclusivamente nas situações previstas no artigo 141, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, não se pode imputar o atraso à Administração Pública e o atraso é justificável.

95. Caso a Administração Pública não observe o prazo de pagamento previsto no contrato ou lei, sem justificativa, isso é atraso injustificável e há nexo de causalidade para se responsabilizar o agente público pelo atraso que implicou regime tributário diverso.

96. Por outro lado, se o atraso decorre de o contratado não apresentar os documentos necessários para o pagamento, ou seja, se a demora decorrer de fato imputável ao contratado, não há atraso injustificado da Administração Pública, nem nexo de causalidade do atraso no pagamento que implique a aplicação de regime tributário diverso.

97. Por fim, é importante reiterar que, de acordo com o art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942), na apuração de responsabilidade e do nexo de causalidade, deve-se observar as dificuldades reais do gestor no caso concreto. Do mesmo modo, o agente público só responderá pessoalmente pelo atraso se houver erro grosseiro ou dolo.

98. Nesse sentido, dispõe o artigo 28 da LINDB:

> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas **em caso de dolo ou erro grosseiro**. (Destacou-se).

99. Passa-se, neste momento, ao exame da sétima pergunta: "*g) Os ajustes decorrentes da Reforma Tributária devem ser formalizados por termo aditivo ou é admissível o apostilamento? Como se aplica o regime da LC nº 214/2025 aos contratos e propostas anteriores à sua vigência, especialmente à luz do art. 373?*"

100. **Os ajustes decorrentes da Reforma Tributária devem ser formalizados por termo aditivo, não sendo admissível o apostilamento**. A Lei Complementar nº 214, de 2025, não dispõe sobre a formalização do reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência do impacto da instituição do IBS e da CBS.

101. Assim, diante da omissão da lei, deve-se recorrer às disposições da legislação de regência do contrato. Nesse sentido, dispõe o artigo 377, da Lei Complementar nº 214, de 2025, *in verbis*:

> Art. 377. Nos casos de omissão deste Capítulo, aplicam-se, subsidiariamente, **as disposições da legislação de regência do contrato**. (Destacou-se).

102. A maioria dos contratos administrativos é regida pelas disposições da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 2021, ou pela revogada Lei nº 8.666, de 1993), que prescrevem no seguinte sentido:

> Lei nº 8.666, de 1993, de 1993:
> Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
> (...)
> §8º A **variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações**, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, **não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.** (Destacou-se).
>
> Lei nº 14.133, de 2021:
> Art. 136. **Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila**, dispensada a celebração de termo aditivo, **como nas seguintes situações:**
> **I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;**
> II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;
> III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;
> IV - empenho de dotações orçamentárias. (Destacou-se).

103. Embora as situações que permitem a formalização por mero apostilamento sejam exemplificativas na Lei nº 14.133, de 2021, em razão da expressão "*como nas seguintes situações*", **nota-se que não foi elencada a hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito (revisão em sentido estrito), mas apenas o reajuste e a repactuação**.

104. Logo, se das três hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro em sentido amplo, a Lei Geral de Licitações e Contratos mencionou expressamente duas no seu inciso I (reajuste e repactuação), conclui-se que a omissão do legislador foi intencional para que o reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito (revisão em sentido estrito) fosse formalizado por termo aditivo.

105. Caso a intenção fosse permitir que o reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito fosse formalizado por simples apostila, o legislador teria feito expressamente como nas outras hipóteses. O reajuste e a repactuação são situações mais simples, que procuram recompor as perdas inflacionárias ao longo da execução contratual.

106. A revisão em sentido estrito não é mera atualização inflacionária do contrato, mas efetiva alteração contratual em razão de questões mais complexas como a alteração tributária (Reforma Tributária).

107. A Lei nº 14.133, de 2021, é clara no sentido de que a repactuação e o reajuste são simples hipóteses de reajustamento de preços em contratos que se prolongam no tempo. Nesse sentido, dispõe o artigo 92, §4º:

> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
> (...)
> § 4º **Nos contratos de serviços contínuos**, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, **o critério de reajustamento de preços será por:**
> I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;
> II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante

demonstração analítica da variação dos custos. (Destacou-se)

108. Por outro lado, o reequilíbrio econômico-financeiro em sentido estrito não é simples reajuste de preços que a Administração Pública faz por apostilamento de forma unilateral. **A Lei nº 8.666, de 1993 (art. 65, II, "*d*") , bem como a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 124, II, "*d*"), são expressas no sentido que o reequilíbrio é acordo entre as partes (ato bilateral), e, consequentemente, exige termo aditivo com assinatura de ambas as partes.**

109. Dispõe a Nova Lei de Licitações sobre o reequilíbrio por meio de acordo entre as partes, *in verbis*:

> Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
> (...)
> II - **por acordo entre as partes:**
> (...)
> d) **para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis**, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato. (Destacou-se).

110. Em relação à segunda parte da pergunta sétima, "*Como se aplica o regime da LC nº 214/2025 aos contratos e propostas anteriores à sua vigência, especialmente à luz do art. 373*?", a resposta está no próprio artigo 373 mencionado na pergunta, ou seja, se aplica aos contratos firmados antes da entrada em vigor da referida Lei Complementar, bem como aos contratos firmados após a entrada em vigor, desde que as propostas tenham sido apresentadas antes da vigência da Lei Complementar nº 214, de 2025.

111. Nesse sentido, dispõe o artigo 373:

> Art. 373. Este Capítulo dispõe sobre os instrumentos de ajuste para os contratos firmados anteriormente à entrada em vigor desta Lei Complementar.
> **§ 1º Aplica-se o disposto neste Capítulo, no que couber, a contratos administrativos firmados posteriormente à vigência desta Lei Complementar cuja proposta tenha sido apresentada antes de sua entrada em vigor**. (Destacou-se).

112. A oitava pergunta foi feita da seguinte forma: "*h) Há possibilidade de elaboração de cláusulas-padrão de adaptação tributária e da recalibragem de matrizes de risco para editais e Termos de Referência futuros?*"

113. Sim, **é possível a elaboração de cláusulas-padrão de adaptação tributária e da recalibragem de matrizes de risco para editais e Termos de Referência futuros**.

114. A adoção de modelos-padrão de editais, cláusulas, termos de referência, é uma prática administrativa admitida pela Lei nº 14.133, de 2021. Inclusive, é uma prática que deve ser incentivada (é um dever), pois a padronização simplifica os processos e garante segurança jurídica.

115. Nesse sentido, dispõe a Lei Geral de Contratação Pública:

> Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos **deverão:**
> (...)
> IV - **instituir**, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, **modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos**, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; (Destacou-se).

116. Para manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (desde a proposta), é possível estabelecer cláusulas para adaptação tributária e recalibragem de matriz de risco para manter o

direito constitucional do contratado de serem mantidas as condições efetivas da proposta (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal).

117. A Lei nº 14.133, de 2021, define matriz de risco da seguinte forma:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XXVII - matriz de riscos: cl**áusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato,** em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:
> a) **listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro** e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
> b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
> c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia; (Destacou-se).

118. Estabelecer uma cláusula-padrão de matriz de risco listando que eventos supervenientes à assinatura do contrato (como o impacto efetivo da instituição do IBS e da CBS) provocarão a adaptação tributária e a recalibragem de matrizes de risco está em consonância com o artigo 6º, XXVII, "*a*" da Lei nº 14.133, de 2021, supracitado.

119. De qualquer forma, é importante esclarecer que a previsão de cláusula-padrão de adaptação tributária e recalibragem de matrizes de risco não significa que o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro independe de justificativa e demonstração. O desequilíbrio deve sempre ser demonstrado, comprovado, não podendo ser presumido.

120. Ademais, recomenda-se sempre analisar os pedidos com cautela, de forma individualizada e dentro do prazo estabelecido no edital/contrato. Inclusive, sugere-se que se estabeleça prazo de resposta aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro em razão da alteração tributária, conforme dispõe o artigo 92, inciso XI, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam :
> (...)
> XI - **o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro**, quando for o caso; (destacou-se).

121. É importante que o prazo de resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, embora se possa estabelecer cláusula-padrão, **seja bem individualizado para cada caso**. Dependendo da estrutura do órgão, atividade, números de pedidos, dificuldades de comprovação da carga tributária efetiva etc. cada situação precisará de um prazo de resposta do pedido. Estabelecer e respeitar o prazo de resposta é prática que traz segurança jurídica para a Administração Pública e ao contratado.

122. Por fim, se possível, seria interessante que além de cláusula-padrão, já se estabelecesse quais documentos devem ser apresentados pela contratada, ainda que se estabeleça um rol exemplificativo. Isso garante a segurança jurídica para futuros editais e deixa o licitante ciente de quais documentos serão necessários para comprovar o desequilíbrio econômico-financeiro em razão de alteração tributária.

123. Passe-se ao exame da nona questão: "*i) Qual deve ser o marco temporal considerado para a aferição de eventual direito ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente das alterações introduzidas pela LC nº 214/2025, especialmente em relação aos contratos cujas propostas ou celebração sejam anteriores à produção dos respectivos efeitos tributários? Para essa finalidade, deve-se considerar a data*

da apresentação da proposta, da celebração do contrato ou outro marco juridicamente relevante?"

124. **O marco temporal para aferir o eventual direito ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 214, de 2025, é a data da apresentação da proposta. Basta que a proposta tenha sido apresentada antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 214, de 2025, para que se tenha direito ao eventual reequilíbrio previsto nesta Lei Complementar, mesmo que o contrato seja firmado quando já vigente a referida Lei Complementar**.

125. Nesse sentido, é o teor do artigo 373, da Lei Complementar nº 214, de 2025:

> Art. 373. Este Capítulo dispõe sobre os instrumentos de ajuste para os contratos firmados anteriormente à entrada em vigor desta Lei Complementar.
> **§ 1º Aplica-se o disposto neste Capítulo, no que couber, a contratos administrativos firmados posteriormente à vigência desta Lei Complementar cuja proposta tenha sido apresentada antes de sua entrada em vigor.** (Destacou-se).

126. O marco temporal para aferir eventual direito de reequilíbrio nos termos da Lei Complementar nº 214, de 2025, é a data da proposta, em razão, também, repita-se, do direito constitucional do contratado de ter a equação econômico-financeira mantida desde a data da proposta (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que utiliza a expressão "*mantidas as condições efetivas da proposta*").

127. Como a pergunta formulada pela consulente demonstra preocupação "*especialmente em relação aos contratos cujas propostas ou celebração sejam anteriores à produção dos respectivos efeitos tributários*", é importante fazer um esclarecimento: o direito de se aplicar o regime da Lei Complementar nº 214, de 2025, não se confunde com o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.

128. O direito de se aplicar o regime da Lei Complementar mencionada surge com a proposta apresentada antes da vigência da Lei, mesmo que o contrato seja firmado posteriormente. Aplica-se, também, no caso de o contrato já ter sido firmado antes da Lei entrar em vigor (literalidade do artigo 373, da Lei Complementar nº 214, de 2025).

129. Outra questão completamente diferente diz respeito ao direito ao reequilíbrio econômico-financeiro e seu marco inicial. O direito ao reequilíbrio só vai surgir se a equação econômico-financeira formada no momento da apresentação da proposta, que é anterior à vigência da Lei Complementar nº 214, de 2025, sofrer algum desequilíbrio devidamente comprovado durante a execução contratual.

130. Logo, o marco inicial do reequilíbrio no caso concreto é o momento em que a carga tributária efetiva suportada pela contratada for impactada em razão da instituição do IBS e da CBS. Ademais, esse direito só existirá se o desequilíbrio for comprovado (art. 374, da Lei Complementar nº 214, de 2025).

131. Pode acontecer, inclusive, que propostas apresentadas antes da vigência da Lei Complementar nº 214, ou contratos firmados antes desta Lei jamais venham a ser reequilibrados, caso a "*produção dos respectivos efeitos tributários*" (expressão utilizada na pergunta) ocorra após já findo o contrato ou não seja comprovado pela contratada.

132. Não se deve confundir marco inicial para aplicação do regime da Lei Complementar nº 214, de 2025 (data da proposta), com o marco inicial do direito ao reequilíbrio no caso concreto (data do início do impacto da alteração da carga tributária efetiva suportada pela contratada). São marcos temporais distintos.

133. A décima questão foi assim formulada: "*j) Quanto à previsão contida no art. 376, § 3º, da LC nº 214/2025, sobre a possibilidade de regulamentação da forma de apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro e metodologias de cálculo, quem deveria regulamentar o referido procedimento? A SSC, como órgão setorial, ou qualquer outro órgão setorial e seccional da Administração, ou a SEGES, como órgão central?*"

134. O artigo 376, §3º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, dispõe no seguinte sentido:

> Art. 376. A contratada poderá pleitear o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro de que trata o art. 374 desta Lei Complementar verificado no período de transição de que tratam os arts. 125 a 133 do ADCT por meio de procedimento administrativo específico e exclusivo, nos seguintes termos:
> (...)
> § 3º 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. (Destacou-se).

135. Embora o supracitado artigo disponha que as pessoas jurídicas integrantes da administração pública para decidir sobre procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro poderão regulamentar a forma de apresentação do pedido de reequilíbrio e as metodologias de cálculos, isso não quer dizer que cabe apenas uma regulamentação ou que apenas um órgão de cada pessoa jurídica (órgão central como a SEGES) possa regulamentar.

136. Assim, a competência para regulamentar, nos termos do artigo 376, §3º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, será de cada órgão ou entidade que, nos limites legais e regimentais, tenha "atribuição para decidir sobre procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro". Da mesma forma, a SEGES, nos limites legais, também detém competência em razão do seu poder regulamentar, sendo possível a convivência de normas gerais a serem editadas pela SEGES em conjunto com normas específicas e complementares eventualmente elaboradas por cada órgão ou entidade nos termos do referido artigo artigo 376, §3º.

137. Logo, a resposta para a pergunta é: a competência para regulamentar a forma de apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro e metodologias de cálculo é de qualquer órgão da pessoa jurídica integrante da administração pública que decida sobre pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

138. A própria SEGES/MGI pode estabelecer uma regulação geral sobre o tema, mas isso não impede que a SSC/MGI ou qualquer outro órgão setorial e seccional da Administração possa regulamentar, desde que tenha competência, reitera-se, para decidir pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dentro do setor específico que será regulamentado.

139. Passa-se ao exame da décima primeira questão: "*k) Nos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, em que parcela relevante do preço corresponde a salários e encargos trabalhistas, quais critérios devem ser utilizados para identificar a efetiva repercussão da Reforma Tributária sobre a equação econômico-financeira do contrato, considerando a estrutura de créditos tributários e a composição específica dos custos?*"

140. Do ponto de vista do direito administrativo, essa questão já foi respondida, em alguma medida, quando da análise da primeira questão. De qualquer forma, reitera-se que se deve ter como ponto de partida a Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP) feita no momento da apresentação da proposta pela contratada.

141. A partir da PCFP que detalha os tributos incidentes sobre o serviço continuado com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, deve-se solicitar que a contratada apresente nova planilha que demonstre de forma analítica os impactos do novo regime do IBS e da CBS.

142. Não basta repassar a alíquota nominal de forma automática para Administração Pública; é necessário que se demonstre a carga tributária efetiva suportada pela contratada. Como já explicitado na resposta ao primeiro questionamento, deve-se demonstrar a forma de determinação da base de cálculo dos tributos, bem como apurar os efeitos da não cumulatividade nos insumos e solicitar a apresentação de evidências documentais.

143. Embora as questões mais afetas ao Direito Tributário da consulta sejam tratadas no Capítulo 2 (Da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários - CAT) deste parecer, é importante esclarecer que, se a folha de pagamentos não gera créditos tributários na sistemática do IBS/CBS, como destacado pela SSC/MGI na Nota Técnica SEI nº 41288/2026/MGI (documento SEI nº 64059504), isso não significa que

em relação aos insumos (uniformes, materiais de limpeza, equipamentos, etc.) a Administração Pública esteja isenta de solicitar a demonstração dos créditos tributários sobre esses custos específicos do contrato.

144. Como já dito, não se pode realizar revisão automática com aplicação de novo tributo, nova alíquota. A contratada deve comprovar o desequilíbrio da equação econômico-financeira e comprovar a carga tributária efetiva suportada.

145. A décima segunda questão apresenta a seguinte redação: "*l) O pedido de reequilíbrio decorrente da Reforma Tributária formulado após a assinatura de termo aditivo de prorrogação contratual, sem ressalva específica quanto ao tema, é admissível, considerando as disposições do art. 376 da LC nº 214/2025?*"

146. Em regra, o pedido de reequilíbrio decorrente da Reforma Tributária formulado após a assinatura de termo aditivo de prorrogação contratual, sem ressalva específica quanto ao tema, é inadmissível.

147. De acordo com o artigo 376, inciso II, da Lei Complementar nº 214, de 2025, "*o pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação*". Assim, se ele foi formulado após a assinatura do termo aditivo, houve preclusão do direito de revisão.

148. No mesmo sentido, é o artigo 131, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 131. A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório.
> Parágrafo único. **O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do art. 107 desta Lei**. (Destacou-se).

149. Sobre esse ponto, é importante fazer uma ressalva. É o caso em que o contrato cuja proposta ou assinatura tenha sido feita antes da vigência da Lei Complementar nº 214, de 2025, mas o início do impacto da instituição do IBS e da CBS sobre a carga tributária efetiva da contratada ocorra apenas após a assinatura do termo aditivo de prorrogação. Nesse caso, o direito ao regime jurídico de reequilíbrio da Lei Complementar nº 214, de 2025, existe, conforme dispõe o artigo 373, mas o desequilíbrio só surgiu, na prática, em momento posterior, depois de firmado o termo aditivo.

150. Apenas nesse caso específico o pedido de reequilíbrio da Reforma Tributária formulado após a assinatura de termo aditivo de prorrogação contratual, sem ressalva específica quanto ao tema, é admissível. Isso ocorre porque o marco inicial do direito de reequilíbrio (data em que a carga tributária efetiva da contratada começa a ser impactada pelo IBS e pela CBS) surgiu após a assinatura do termo aditivo de prorrogação.

151. Nesse caso, seria impossível falar em preclusão lógica, pois o direito só surgiu quando já vigente termo aditivo de prorrogação.

152. Por fim, a décima terceira pergunta foi assim formulada: "*m) Demais orientações sobre a reforma tributária não abarcadas no presente documento, mas que sejam pertinentes e necessárias à atuação da SSC*".

153. Uma orientação não abarcada na consulta, mas que é pertinente e necessária à atuação da SSC é verificar junto à SEGES/MGI, já que são órgãos do mesmo Ministério, se será feita regulamentação geral para o reequilíbrio econômico-financeiro previsto na Lei Complementar nº 214, de 2025. Assim, caso a SSC/MGI opte em fazer regulamentação específica para apresentação de pedidos de revisão para seus contratos e metodologias de cálculo, é recomendável que seu normativo esteja em consonância com eventual regulamentação geral da SEGES/MGI.

154. Da mesma forma, é importante que, dentro do possível, já se tomem medidas de adequação orçamentária para absorver o impacto da Reforma Tributária nos contratos da SSC/MGI. Ademais, dentro do

possível, deve-se acompanhar os atos da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB e do Comitê Gestor do IBS sobre o tema.

155. **Esssa é a análise da consulta formulada pela SSC/MGI sob a perspectiva do Direito Administrativo Contratual, cujas respostas estão apresentadas de modo resumido na ementa e na conclusão deste documento.**

2. DA COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS (CAT)[2]

156. Os aspectos relativos ao direito administrativo contratual contidos nas treze perguntas encaminhadas pela Nota Técnica SEI nº 41288/2026/MGI (documento SEI nº 64059504), da Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC) foram esclarecidos na primeira parte deste documento.

157. Nesta segunda parte, cabe prestar ao consulente esclarecimentos sobre os novos critérios quantitativos instituídos para o cálculo dos novos tributos, e como esses critérios são modificados nos casos em que o adquirente seja a administração pública, a fim de que a consulente disponha de parâmetros jurídicos para a aplicação da lei nos casos concretos.

158. Nesse sentido, cabe responder às questões “a”, “c”, d”, “e”, “i”, “k” e “m”, tendo em vista que as questões “b”, “c”, “f”, “g”, “h”, “j”, j” e “l” não dizem respeito a direito tributário.

> ***a) Quais parâmetros objetivos devem ser exigidos da contratada para a comprovação da alteração da carga tributária efetiva (art. 374 da LC nº 214/2025), e como devem ser tratados, nesse cálculo, os créditos tributários de que a contratada passará a se beneficiar em razão da ampliação da não cumulatividade?***

159. Conforme registrado na primeira parte deste parecer, a presente consulta busca, em síntese, orientações sobre como a administração pública deve agir para cumprir os artigos 374 e 375 da LC 214/2025, que determinam a realização de revisão dos contratos públicos, a pedido ou de ofício, nos casos em que restar comprovado aumento ou redução da carga tributária efetiva devida por cada contratado em decorrência das alterações das relações jurídico-tributárias provocadas pela reforma tributária do consumo.

160. Ambos os dispositivos legais possuem fundamento no art. 21 da EC 132, de 2025, que delegou ao legislador infraconstitucional a tarefa de estabelecer instrumentos de ajustes nos contratos, inclusive concessões públicas, firmados anteriormente à entrada em vigor das leis instituidoras dos tributos.

161. A reforma tributária do consumo (arts 126 e 129 do ADCT, introduzidos pelo art. 2º da EC 132, de 2023) determinou a extinção das contribuições ao PIS (art. 239 da CF) e da COFINS (art. 195, I, "b", e IV , da CF), a partir de 1º de janeiro de 2027, e instituiu a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) (art. 195, V, §16 da CF) para viger a partir da mesma data.

162. Essa substituição está prevista para acontecer tanto da perspectiva do contribuinte, sujeito passivo da relação jurídico-tributária, quanto da perspectiva da União, sujeito ativo dessa relação. Com efeito, também segundo a reforma (art. 130 do ADCT, introduzido pela EC 132, de 2023) a arrecadação da CBS e do Imposto Seletivo[3] deverá equivaler à redução da receita tributária decorrente da extinção do PIS/COFINS, da redução a zero do IPI sobre a maioria das operações[4] e da extinção do IOF-seguros[5].

163. Nos contratos de compras governamentais objeto desta consulta, é muito provável que não haja incidência de IPI, IOF-seguros, tampouco de Imposto Seletivo, em razão do que o exame se centrará na substituição do PIS/COFINS pela CBS.

164. Ainda que a CBS esteja prevista para substituir a incidência e a arrecadação obtida pelo PIS/COFINS, não há garantia de que a carga tributária incidente sobre cada contribuinte permaneça idêntica antes e depois de 1º de janeiro de 2027.

165. Em outras palavras, a reforma tributária pode vir a promover a redistribuição da carga tributária entre contribuintes, porque as bases de cálculo e as alíquotas dos regimes geral ou padrão e dos regimes específicos e diferenciados de CBS se diferenciam das bases de cálculo e das alíquotas dos regimes não-cumulativo, cumulativo e monofásico de PIS/COFINS.

166. Por isso, os parâmetros objetivos que devem ser conhecidos pela administração pública contratante para constatar se houve ou não alteração da carga tributária efetiva da contratada em decorrência da reforma tributária são os valores devidos pela contratada em razão dos tributos extintos (PIS/COFINS, ICMS, contribuições aos fundos estaduais[6] e ISS) e os valores que serão devidos a título de IBS e CBS. Os parâmetros objetivos para se projetar os valores que serão devidos a título de CBS e de IBS são a base de cálculo, a alíquota e os créditos passíveis de serem apurados pelo fornecedor contratado pela administração pública.

Identificação da alíquota da CBS incidente sobre cada operação

167. Conforme se verá a seguir, para se projetar a alíquota de CBS incidente sobre cada contratação pública, é necessário identificar: a) atividade econômica a que o sujeito passivo (fornecedor) está submetido; b) a classificação NCM e NBS do bem ou do serviço fornecido; e c) em alguns casos, a natureza jurídica do adquirente (ente público ou particular, contribuinte regular ou não da CBS).

168. Para operacionalizar a substituição da incidência e da receita arrecadada de PIS/COFINS e IPI para a da CBS, haverá um período de monitoramento, entre 2027 e 2033, durante o qual caberá ao Senado Federal, com base em cálculos realizados pelo Tribunal de Contas da União, a partir de metodologia proposta pelo Poder Executivo, definir, anualmente, o percentual de CBS necessário para que sua arrecadação, junto ao imposto seletivo, cumpra a equivalência arrecadatória em relação aos tributos que serão extintos

169. Esse percentual é denominado de alíquota de referência, e o procedimento para seu cálculo e divulgação está previsto no art. 130 do ADCT, regulamentado pelos artigos 349 a 365 da Lei Complementar nº 214, de 2025. A metodologia do cálculo homologada pelo TCU está pormenorizada em documento oficial de acesso irrestrito.[7]

170. A alíquota de referência deve ser divulgado pelo Senado Federal até 15 de dezembro de 2026 (art. 130, §1º, do ADCT) .

171. Uma vez fixada a alíquota de referência da CBS/2027, caberá à União fixar a alíquota-padrão da CBS, que poderá ser igual, maior ou menor que a alíquota de referência fixada pelo Senado Federal (art. 156-A, V, e art. 195, V, §16 da CF).

172. Finalmente, após a publicação da alíquota-padrão da CBS, caberá ao aplicador da lei verificar qual é a alíquota efetiva incidente sobre a operação tributada. Com efeito, a alíquota padrão da CBS incidirá sobre as operações submetidas ao regime geral ou padrão de CBS. Contudo, além do regime geral ou padrão de CBS, a EC 132/2023 submeteu algumas operações a regimes específicos (art. 156-A, §6º, da CF) ou a regimes diferenciados (art. 9º da EC 132, de 2026), conforme tabela A, abaixo.

Atividade econômica	Especificidade da CBS/IBS	Dispositivos da LC 214/2025
Combustíveis	Incidência monofásica Alíquotas ad valorem	Artigos 172 a 180
Serviços financeiros	Base de cálculo diferenciada (receita ou faturamento) Não-cumulatividade limitada Alíquota prefixada e uniforme no território nacional	Artigos 181 a 233
Planos de assistência à saúde	Base de cálculo diferenciada (receita ou faturamento) Não-cumulatividade limitada Alíquota reduzida em 60%	Artigos 234 a 243

Concurso de prognósticos	Base de cálculo diferenciada (receita ou faturamento)	Artigo 244 a 250
Bens imóveis	Base de cálculo diferenciada Alíquotas reduzidas	Artigos 251 a 270
Cooperativas	Alíquota reduzida a zero	Artigo 271 e 272
Bares e Restaurantes	Base de cálculo diferenciada Alíquota reduzida em 40%	art. 273 a 276
Hotelaria, Parques de Diversão e Parques Temáticos	Alíquota reduzida em 40%	art.277 a 283
Transporte Coletivo de Passageiros, Ferroviário e Hidroviário de Caráter Urbano	Alíquota reduzida a zero Vedada apropriação de créditos	art. 284 a 285
Transporte Coletivo de Passageiros Rodoviário, Ferroviário e Hidroviário Intermunicipais e Interestaduais	Alíquota reduzida em 40% Permitida a apropriação de créditos	art. 286
Transporte Aéreo Coletivo Regional e Transporte de Carga Aéreo Regional	Alíquota reduzida em 40%	art.287
Agências de Turismo	Base de cálculo diferenciada Alíquota reduzida em 40%	art. 288 a 291
Sociedades Anônimas de Futebol	Base de cálculo diferenciada Alíquota prefixada em 1%	art. 292 a 296
Missões diplomáticas, repartições consulares e operações alcançadas por tratados internacionais	Reembolso dos valores pagos, de acordo com regulamento	art. 299

Regime de bens de capital	Suspensão da incidência Conversão da alíquota a zero	art.105 a 111

173. Dentre os regimes específicos, há possibilidade de que o fornecedor das compras governamentais venha a se beneficiar, por exemplo, do regime de aquisição de bens de capital, que conta com suspensão da incidência e possibilidade de apuração imediata dos créditos, sem vinculação ao prazo normativo de depreciação dos bens, previsto na legislação anterior.

174. Os regimes diferenciados estão previstos nos artigos 8º e art. 9º da EC 132, de 2023. Eles envolvem reduções de alíquotas em 30%, 60%, 80% e 100%, isenção, crédito presumido e diferimento, conforme tabela B, abaixo.

Atividade econômica	**Especificidade da CBS/IBS**	**Dispositivos da LC 214/2025**
Cesta básica nacional de alimentos do anexo I	Redução de alíquota a zero	art. 125
Prestação de serviços por profissionais submetidos à fiscalização por conselho profissional	Redução da alíquota em 30%	art. 127
Serviços de educação listados do anexo II	Redução da alíquota em 60%	art. 129
Serviços de saúde do anexo III	Redução da alíquota em 60%	art. 130
Dispositivos médicos dos anexos IV e XII	Redução da alíquota em 60%	art. 131 e Anexo IV
	Redução de alíquota a zero	art. 144 e Anexo XII
Dispositivos de acessibilidade próprios para pessoas com deficiência dos anexos V e XIII	Redução da alíquota em 60%	art. 132 e Anexo V
	Redução de alíquota a zero	art. 145 e Anexo XIII
Medicamentos	Redução da alíquota em 60%	art. 133

Medicamentos destinados a - I doenças raras; II - doenças negligenciadas; III - oncologia; IV - diabetes; V - HIV/aids e outras infecções sexualmente transmissíveis (IST); VI - doenças cardiovasculares;VII - Programa Farmácia Popular do Brasil ou equivalente.	Redução de alíquota a zero	art. 146
Soros ou vacinas	Redução de alíquota a zero	art. 146
Composições listadas no anexo VI para nutrição enteral e parenteral, composições especiais e fórmulas nutricionais destinadas às pessoas com erros inatos do metabolismo	Redução da alíquota em 60%	art. 133
Alimentos destinados ao consumo humano listados no anexo VII	Redução da alíquota em 60%	art. 135
Produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda e listados no anexo VIII	Redução da alíquota em 60%	art. 136
Produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura*	Redução da alíquota em 60%	art. 137
Insumos agropecuários e aquícolas listados no anexo IX	Redução da alíquota em 60%	art. 138

Bens e Serviços, listados no anexo X, destinados a produções nacionais artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais	Redução da alíquota em 60%	art. 139
Atividades desportivas	Redução da alíquota em 60%	art. 141
Bens e serviços relacionados à segurança da informação e à segurança cibernética, listados no anexo XI, desenvolvidos por sociedade que tenha sócio brasileiro com o mínimo de 20% do capital social	Redução da alíquota em 60%	art. 142
Produtos de cuidados à saúde menstrual	Redução de alíquota a zero	art. 147
Produtos hortícolas, frutas e ovos	Redução de alíquota a zero	art. 148
Automóveis adquiridos por taxistas	Base de cálculo diferenciada	art. 149
Automóveis adquiridos por pessoas com deficiência	Base de cálculo diferenciada	art. 149
Transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, sob regime de autorização, permissão ou concessão pública.	Isenção (alíquota zero com perda dos créditos na aquisição)	art. 157

175. As reduções de alíquotas acima incidirão sobre a alíquota padrão da CBS (a ser fixada pela União após a divulgação da alíquota de referência pelo Senado Federal) encontrando-se então a alíquota efetiva incidente sobre cada tipo de operação.

Regimes diferenciados em razão de aquisição pelo poder público

176. Além das operações sintetizadas nas tabelas acima, há operações em que as alíquotas serão reduzidas apenas pelo fato de o adquirente da operação ser pessoa jurídica de direito público integrante da

administração pública direta e indireta. Essas operações seguem discriminadas na tabela abaixo:

Bem ou serviço	Especificidade CBS	Dispositivos da LC 214/2025
Serviços de comunicação institucional contratados pela administração Pública direta, autarquias e fundações	Redução da alíquota em 60%	art. 140
Bens e serviços relacionados à soberania e à segurança nacional, à segurança da informação e à segurança cibernética, listados no anexo XI, adquiridos pela administração Pública direta, autarquias e fundações	Redução da alíquota em 60%	art. 142
Dispositivos médicos, listados no anexo IV, adquiridos por órgãos da administração pública direta, autarquias e fundações públicas	Redução da alíquota a zero	art. 144
Dispositivos de acessibilidade próprios para pessoas com deficiência, listados no anexo V, adquiridos por órgãos da administração pública direta, autarquias e fundações públicas	Redução da alíquota a zero	art. 145

Medicamentos registrados na ANVISA adquiridos por órgãos da administração pública direta, autarquias e fundações públicas	Redução da alíquota a zero	art. 146
Serviços de pesquisa e desenvolvimento prestados por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) sem fins lucrativos, bem como por fundações de apoio credenciadas, adquiridos por órgãos da administração pública direta, autarquias e fundações públicas	Redução da alíquota a zero	art. 156

177. A administração deve verificar os códigos NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) dos bens e os códigos NBS (Nomenclatura brasileira de serviços) dos bens e serviços contratados, a fim de aferir a alíquota aplicável ao caso concreto. A alíquota será idêntica para todos os bens e serviços que possuírem esses códigos em comum.

178. O Anexo XI pode ser de especial interesse para a consulente, que menciona os contratos de tecnologia da informação como parte representativa dos contratos públicos sob sua gestão. Vários serviços relacionados à segurança em tecnologia da informação estão contemplados pelo Anexo XI, dentre os bens e serviços relacionados à soberania e à segurança nacional, à segurança da informação e à segurança cibernética, para os quais é devida redução de 60% sobre a alíquota-padrão de CBS, estão, por exemplo,

179. Após a determinação da alíquota efetiva incidente sobre cada bem ou serviço contemplado por redução de alíquota em algum dos regimes específicos e diferenciados, resta uma última etapa no caso das aquisições realizadas pela Administração Pública.

180. Isso porque, sobre a alíquota reduzida do regime específico ou diferenciado pode incidir uma segunda redução em virtude da previsão do "*redutor de alíquota para compras governamentais*", previsto nos artigos 370 e 472 da Lei Complementar nº 214, de 2025.

Redutor das Compras Governamentais

181. De acordo com o art. 472 da LC nº 214/2025, nas aquisições de bens e serviços realizadas pela administração pública direta, autarquias e fundações públicas, inclusive suas importações, as alíquotas de CBS devem ser reduzidas em um percentual fixou ou uniforme a ser definido anualmente por procedimento semelhante ao descrito acima para a divulgação, elaboração e homologação de cálculo da alíquota de referência.

> Art. 472. Nas aquisições de bens e serviços por pessoa jurídica de direito público interno, as alíquotas do IBS e da CBS serão reduzidas, de modo uniforme, na proporção do redutor fixado: (Redação dada pela Lei Complementar nº 227, de 2026)
> I - de 2027 a 2033, nos termos do art. 370 [8] desta Lei Complementar; e
> II - a partir de 2034, no nível fixado para 2033.
> (...)

182. O mesmo dispositivo legal estabelece as hipóteses taxativas para as quais o redutor de alíquota das compras governamentais não se aplica, conforme segue:

> **1 - aquisições que, cumulativamente, sejam efetuadas de forma presencial e sejam dispensadas de licitação, nos termos da legislação específica;**
> **2 - aquisições sujeitas às alíquotas nacionalmente uniformes de que tratam os seguintes artigos da Lei Complementar nº 214, de 2025:**
>
> a) art. 174 (combustíveis),
> b) art.175 (hidrogênio),
> c) art. 189 (serviços financeiros),
> d) art. 212 (FGTS e fundos executores de políticas públicas)
> e) art. 236 (planos de assistência funerária)
> f) art. 237 (planos de assistência à saúde)
> g) art. 243 (planos de assistência à saúde de animais domésticos)
> h) art. 246 (concursos de prognósticos)
> i) art. 293, §4º, incisos II e III
> j) art. 294, caput, incisos II e III,
> k) art. 485, caput, incisos I e II,
> l) art. 486, §1º
> m) art. 487, §2º
>
> **3 - aquisições sujeitas aos regimes do Simples Nacional ou do Microempreendedor Individual (MEI)**

183. Poder-se-ia argumentar que o art. 7º-A da LC 214, de 2025, inserido pela LC 227, de 2026, proíbe a cumulação da redução de alíquotas previstas nos regimes específicos ou diferenciados e redutor de ajuste das compras governamentais, tendo em vista que tal dispositivo legal proíbe a cumulação de regimes. Confira-se:

> Art. 7º-A. Caso seja possível a aplicação de mais de um dos seguintes institutos à mesma operação, prevalecerá a ordem de aplicação a seguir:
> I - redução a zero de alíquota;
> II - suspensão com conversão em alíquota zero;
> III - isenção;
> IV - diferimento; e
> V - redução de alíquota distinta daquela de que trata o inciso I.
> Parágrafo único. Caso seja possível a aplicação de mais de uma redução de alíquota à mesma operação:
> I - somente em caso de previsão expressa haverá a aplicação cumulativa das reduções; e
> II - não havendo previsão de cumulação, prevalecerá a maior redução.

184. Entretanto, a leitura conjugada do art. 7º-A com o art. 472 da LC 214, de 2025, leva à conclusão de que a cumulação do redutor com outros regimes está prevista no parágrafo único do art. 472, acima copiado, ainda que a redação o faça de forma negativa, ou por exclusão.

185. Com efeito, o dispositivo enumera os regimes específicos, sobre os quais o redutor de alíquotas para compras governamentais não deve ser aplicado, deduzindo-se, portanto, que todas as demais

reduções de alíquotas previstas nos regimes específicos e diferenciados não citados pela norma podem ser cumulados com o redutor de alíquotas para compras governamentais.

186. Interpretar que o art. 7º-A da LC 214, de 2025, proíbe a cumulação do redutor de ajuste para compras governamentais (art. 472 da LC 214, de 2025) com as reduções de alíquotas dos demais regimes específicos e diferenciados produziria reduziria o campo de incidência do redutor. Ele sempre seria aplicado sobre as operações enquadradas na alíquota padrão ou no regime padrão e nunca seria aplicado no caso de a operação se enquadrar em um dos regimes específicos previstos no parágrafo único do art. 472 da LC 214, de 2025.

187. Porém, no caso de operações sujeitas a reduções de alíquotas previstas nos demais regimes específicos ou diferenciados (aqueles não previstos no parágrafo único do art. 472 da LC 214, de 2025), o redutor de ajuste para compras governamentais não seria aplicado ou seria exclusivamente aplicado, caso a redução por ele proporcionada fosse maior que a redução de alíquota decorrente do regime específico ou diferenciado.

188. Em 03 de dezembro de 2025, e, portanto, antes do advento do art. 7º-A da LC 214, de 2025, o Tribunal de Contas da União, homologou a metodologia elaborada pela Receita Federal para calcular a alíquota de referência da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o redutor aplicável às compras governamentais, ambos com vigência prevista para 2027. (ACÓRDÃO 2833/2025 - PLENÁRIO. Relator Ministro Vital do Rêgo. Processo 015.848/2025-6. Sessão 03/12/2025. Número da ata 49/2025 - Plenário)

189. Segue transcrito o excerto do acórdão que trata da metodologia do cálculo do redutor encaminhada pela RFB e homologada pelo TCU:

> Módulo Metodologia do Redutor das Compras Governamentais
> 96. A presente análise trata da avaliação da metodologia de cálculo da CBS referente ao Módulo 7 - Compras Governamentais, conforme a Lei Complementar nº 214/2025 e a documentação técnica elaborada pela Receita Federal do Brasil. A apresentação detalhada da lógica, fontes de dados e interações do módulo consta no Apêndice VII - Módulo Metodologia do Redutor das Compras Governamentais.
> 97. O módulo tem como objetivo calcular o redutor da alíquota da CBS aplicável às aquisições de bens e serviços realizadas pela administração pública direta, autarquias e fundações públicas, inclusive suas importações, conforme previsto nos artigos 370 e 472 da LC nº 214/2025. A metodologia busca preservar a carga tributária atual incidente sobre essas operações, entendida como a média da arrecadação de Pis/Cofins, IPI e IOF-Seguros nos anos de 2024 e 2025. A calibragem é feita para que a arrecadação da CBS, após a aplicação do redutor, seja equivalente à carga tributária vigente desse subconjunto específico da economia.
> 98. A metodologia está estruturada em três etapas principais: (i) estimativa da carga tributária atual, com base nos tributos vigentes; (ii) construção das bases de cálculo da CBS, aplicando as alíquotas previstas na nova legislação; e (iii) cálculo do redutor por meio de equações simultâneas integradas ao simulador da alíquota de referência. A abordagem adotada é consistente com a lógica de equivalência estabelecida pela LC nº 214/2025.
> 99. **A carga tributária atual é estimada em valores monetários, utilizando dados registrados nas Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) para aquisições de bens no mercado interno, nas Declarações de Importação (DI) para importações realizadas pela administração pública, e na Escrituração Contábil Fiscal (ECF), ponderada por parâmetros derivados das Contas Nacionais, para aquisições de serviços.**
> **100. A construção das bases de cálculo da CBS, feita a partir do levantamento da carga tributária atual, utiliza matrizes de incidência tributária que associam bens e serviços aos respectivos códigos NCM e CNAE, permitindo a aplicação das alíquotas de referência, reduzidas ou zero, conforme os tratamentos diferenciados previstos na LC nº 214/2025. A segmentação das operações por tipo de bem ou serviço garante o tratamento adequado na estimativa da arrecadação projetada para a CBS.**
> 101. A interação com o resultado apurado no módulo central do simulador é realizada por meio da resolução de equações simultâneas, que permitem a definição conjunta da alíquota de referência e do redutor. O Módulo 7 transmite os ajustes necessários para que a arrecadação da CBS sobre compras governamentais seja compatível com a carga tributária atual, assegurando a coerência sistêmica do modelo.
> 102. A metodologia de cálculo do redutor das alíquotas da CBS sobre operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e fundações, inclusive suas importações, representa uma solução metodológica adequada e aderente à legislação vigente. A modelagem

> garante que a transição para o novo sistema tributário não resulte em aumento de carga sobre as compras governamentais, preservando a lógica de equivalência estabelecida pela LC nº 214/2025.
> 103. A documentação técnica foi concluída pela Receita Federal do Brasil no fim de setembro de 2025, e inclui tanto **a** fundamentação normativa quanto a implementação prática em planilha Excel. (sem ênfase no original)

190. Conforme se infere do item 100 do no Acórdão 2833/2025-Plenário, o cálculo do redutor considerou a alíquota de referência e, também, as hipóteses legais de redução de alíquotas por bem ou serviço, concluindo-se, portanto, que o cálculo trabalhou com a premissa da cumulação entre as reduções de alíquotas dos regimes específicos e diferenciados e o redutor. Isto é, a metodologia de cálculo trabalhou com a premissa de que o redutor das compras governamentais incide sobre a alíquota reduzida, afastando o art. 7º-A da LC.

191. Tenha-se presente, ainda, que a onerosidade da tributação incidente sobre os contratos públicos foi um dos fatores que levou o legislador a prever que a arrecadação sobre eles incidente deveria ser integralmente destinada ao ente contratante, conforme prevê o art. 473 da LC 214, de 2025.

192. Recomendável fixar a interpretação, portanto, de que o redutor previsto no art. 472 da LC não está no campo de incidência do art. 7º-A da LC, de modo que o redutor de alíquota das compras governamentais se acumula ou incide sobre as alíquotas reduzidas de IBS e de CBS sejam provenientes de regimes diferenciados, sejam provenientes de regimes específicos, estando vedada sua aplicação apenas sobre as operações previstas no parágrafo único do art. 472 da LC.

193. Em resumo, para se identificar a alíquota de CBS incidente sobre cada contrato público, a administração deve:

a) aguardar a divulgação da alíquota padrão de CBS;
b) detectar a alíquota efetiva de CBS, ou, em outras palavras, examinar se o bem ou serviço contratado pela Administração Pública está contemplado por previsão de redução obrigatória de alíquotas de CBS decorrente do enquadramento da operação em regime diferenciado (art. 9º da EC 132, de 2023 e artigos 126 a 184 e da LC 214, de 2025) ou regime específico (art. 156-A, §6º, da CF e artigos 179 a 299 da LC 214, de 2025) que contemple redução de alíquotas;
c) verificar se o contrato se qualifica como compra governamental contemplada pelo redutor de alíquota previsto no art. 472 da LC 214, de 2023.

Determinação da base de cálculo de CBS incidente sobre cada operação

194. Uma vez conhecida a alíquota da CBS, é necessário determinar a base de cálculo sobre a qual a nova contribuição incidirá.

195. Para se determinar a base de cálculo da CBS em cada uma destas operações é necessário conhecer a Planilha de Custos da Contratada e os créditos apropriados nas aquisições da contratada em equivalência à proporção que as contratações públicas representam no faturamento da contratada.

196. Com efeito, a base de cálculo da CBS é o valor de cada operação, estando definida pelo art. 12 da LC 214, de 2025. Note-se, inclusive, que o art. 7º da LC 214, de 2025, determina que, na hipótese de fornecimento de diferentes bens e de serviços em uma mesma operação, será obrigatória a especificação de cada fornecimento e de seu respectivo valor, se cada um dos bens ou serviços componentes da operação estiverem sujeitos a regras diferentes em relação a incidência, regimes de tributação, isenção, momento de ocorrência do fato gerador, local da operação, alíquota, sujeição passiva e não cumulatividade.

197. Determinada a base de cálculo da CBS, que é o valor da operação, ou seja, no caso dos contratos, o valor que a Administração Pública paga à contratada como remuneração, deve-se aplicar a alíquota cabível da CBS e, então, encontrar o valor de CBS antes da sua redução pelos créditos apropriados pela contratada no momento da aquisição dos bens e serviços tributados.

Apuração do valor de CBS devido em razão da não cumulatividade

198. Outra diferença marcante para determinação da carga tributária de CBS em relação à oneração do contribuinte pelo PIS/COFINS ou pelo IPI é a sistemática de não cumulatividade a que cada um está submetido.

199. Relembre-se que, em 1998, a Lei nº 9.718, de 27 de novembro, aumentou a alíquota da COFINS para 3% e unificou as bases de cálculo das contribuições ao PIS e da COFINS, determinando que deveriam incidir sobre faturamento.

200. Em 2002, a Lei nº 10.637 de 30 de dezembro, fruto da conversão da Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, criou o regime não-cumulativo para o PIS. Segundo a exposição de motivos preparada pelo Ministério da Fazenda para justificar a proposta ao Presidente da República, a proposta visava "*gradualmente, proceder-se à introdução da cobrança em regime de valor agregado*" (BRASIL, 2002)

201. Embora a não-cumulatividade tenha sido alçada à regra geral de apuração de PIS/COFINS, a Lei nº 10.637, de 2002, manteve contribuintes no regime cumulativo, enquanto transferiu outros contribuintes para o regime não-cumulativo.

202. Na prática, a maioria das empresas brasileiras permaneceu no regime cumulativo, visto que a maioria das empresas brasileiras está submetida ao Simples Nacional, enquanto a maior parte das empresas fora do Simples Nacional adota o lucro presumido para apurar o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)[9], sendo este regime incompatível, na maioria dos casos, com a adoção do regime não-cumulativo de PIS/COFINS[10].

203. Além disso, mesmo para a apuração não-cumulativa de PIS/COFINS, há uma série de limitações normativas quanto aos créditos passíveis de serem apropriados nas aquisições. A não cumulatividade do PIS/COFINS é limitada ao crédito físico, isto é, apenas as aquisições tributadas relacionadas à cadeia de produção do bem ou serviço fornecido geram crédito para o fornecedor. Essa vinculação entre insumos e fornecimentos gerou uma série de discussões judiciais para verificação de qual ou tal aquisição (entrada) deveria gerar crédito ao adquirente, dedutível do tributo devido por ocasião de seus fornecimentos (saídas).

204. Essas limitações também existem para o IPI e o ICMS, que, embora também sejam apurados pela sistemática não-cumulativa, adotam a sistemática do crédito físico, isto é, os contribuintes apenas podem se creditar e, desta forma, reduzir o tributo devido, se os valores dos tributos pagos na entrada estiverem atrelados ou forem consumidos no processo de industrialização e venda das mercadorias.

205. Ao contrário desta sistemática, a não-cumulatividade da CBS é ampla sendo os créditos acumulados independentemente de sua vinculação ao produto final, vedada apenas a apropriação de créditos decorrentes de aquisições de bens e serviços para consumo pessoal, nos termos dos artigos 47 a 57 da LC 214, de 2025.

206. Essa sistemática provocará uma redução da base de cálculo relevante para os contribuintes que exigirem as notas fiscais nas suas aquisições e zelarem pela aquisição de bens e serviços a fornecedores regulares.

207. Não há exigência, outro sim, de rastreamento ou vinculação entre créditos apropriados na entrada e débitos resultantes do fornecimento. Os créditos apurados na aquisição serão computados globalmente, formando uma espécie de conta corrente de créditos que poderão ser abatidos nos fornecimentos tributados pela CBS e pelo IBS. Os créditos são fungíveis entre si, independentemente de serem oriundos de regimes diversos, isto é, regime geral, específico, diferenciado e favorecido.

208. É preciso pontuar que, no caso dos contratos da administração pública, essa fungibilidade de créditos enseja uma oportunidade de fraudes contábeis pelo contratado que poderia omitir da administração parte de suas aquisições, reduzindo propositadamente sua planilha de custos para maximizar, ficticiamente, sua base de cálculo, a fim de comprovar o suposto aumento de carga tributária em consequência da EC 132, de 2023.

209. Deste modo, caso o contrato com administração pública não exija a segregação contábil das receitas pelo particular, a administração pública deve estar preparada para se precaver de tal artifício mediante o cruzamento de todas as notas fiscais de aquisição de cada contratado/fornecedor com a origem de

suas receitas, em ordem a aferir a porcentagem que o contrato público representa no faturamento total do contratado.

210. De posse dessas informações, a administração obterá o valor a recolher do IBS e da CBS, ao reduzir, do montante devido , a quantidade de créditos apropriados pela empresa contribuinte, equivalentes à proporção que a receita do contrato com a administração pública ocupa no faturamento da empresa.

Determinação do IBS

211. Todas as observações sobre a determinação da alíquota e base de cálculo da CBS valem para o IBS.

212. A base de cálculo do IBS é idêntica à da CBS e, embora União, Estados e Municípios detenham autonomia para determinar suas respectivas alíquotas padrão de CBS e de IBS, o procedimento para determinação da alíquota efetiva (incidente no caso concreto) de IBS é idêntico àquele necessário à determinação da alíquota de CBS.

213. Isto é, após definida a alíquota padrão de IBS pelo ente federativo competente, caberá verificar o enquadramento da operação concreta em algum regime específico ou diferenciado, que preveja incidência de percentual de redução da alíquota padrão, e, após, verificar se o redutor de alíquota de compras governamentais, previsto no art. 472 da LC, deve ser aplicado.

214. Entretanto, uma diferença importante entre CBS e IBS, cara a esta consulta, é a data da entrada em vigor de cada tributo, que será respondida na questão "i".

215. A resposta à questão "d" trata dos meios e procedimentos pelos quais a administração pública contratante poderá obter as cargas tributárias relativas aos tributos extintos.

b) Os prazos de 90 + 90 dias previstos no art. 376 da LC nº 214/2025 podem ser objeto de dilação ou de rito diferenciado diante do volume da carteira da SSC, sem prejuízo do direito da contratada, especialmente na fase de transição de 2027? Quais elementos devem ser formalmente registrados no processo para demonstrar a necessidade da prorrogação do referido prazo?

216. A questão "b" não envolve interpretação de norma tributária, nada havendo a acrescentar à resposta apresentada na primeira parte deste parecer.

c) Como deve se operacionalizar a revisão de ofício prevista no art. 375 da LC nº 214/2025 diante da inviabilidade de análise manual de todos os contratos? É juridicamente admissível a priorização por critérios de relevância e risco, e quais seriam esses critérios?

217. A priorização de revisões contratuais de ofício de acordo com critérios de relevância e risco foi considerada juridicamente admitida pela primeira parte do parecer.

218. Em complemento à questão, acrescente-se a possibilidade de as administrações contratantes realizarem convênios com as suas respectivas administrações tributárias para obtenção de dados globais sobre a arrecadação por NCM, NBS ou por atividade econômica (CNAE).

219. Os dados globalizados por atividade econômica e por tipo de bem ou de serviço, isto é, dados aglomerados, sem individualização da situação econômico-financeira por contribuinte, poderão subsidiar as administrações contratantes a estabelecer parâmetros indicativos de alteração da carga tributária por atividade econômica, bem ou serviço.

220. A realização de convênios e articulações entre as administrações públicas contratantes e as administrações tributárias, e entre estas entre si, está prevista no art. 199 do CTN, esses instrumentos podem preparar a administração pública e coibir futuros litígios na execução e repactuação desses contratos públicos.

221. Com base em indícios de alteração da carga tributária, a contratante poderá estabelecer métricas e indicadores ou traçar estratégias de atuação por perfil de contrato (terceirização, tecnologia da informação, fornecimento de serviço determinado) para propor revisões contratuais nos casos em que haja probabilidade de redução da carga tributária em relação ao equilíbrio econômico estabelecido no momento da contratação.

d) É juridicamente adequado exigir autodeclaração do regime tributário (Lucro Real/Presumido) da contratada como instrumento probatório subsidiário, e quais as consequências de declaração inexata ou desatualizada para fins do pleito de reequilíbrio?

222. A exigência de autodeclaração da contratada sobre seu regime tributário foi considerada juridicamente adequada na primeira parte do parecer, por força dos artigos 117, §1º, e 155, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, salvo a arguição de sigilo fiscal, nos termos do art. 198 do CTN, conforme se passa a expor.

223. A comprovação da carga tributária de PIS/COFINS e de IPI, tributos atuais, deve ser feita mediante apresentação das declarações de apuração e arrecadação, inclusive a eventual fruição de benefício tributário, em relação aos tributos extintos, quais sejam, PIS/COFINS, IPI (se incidente no caso concreto), ICMS e contribuições aos fundos estaduais[11], se incidirem no caso concreto, e do ISS.

224. Essas informações estão contidas na Escrituração Fiscal Digital do exercício anterior. Elas informam o regime de apuração a que cada contribuinte está submetido e os valores, bases de cálculo e alíquotas, de PIS/COFINS, IPI, IRPJ a que estão presentemente sujeitos. Entretanto, tendo em vista que o PIS/COFINS incide sobre o faturamento da empresa e, não, sobre cada operação, é necessário que a administração pública tenha acesso a todas as origens de receita da empresa para aferir quanto de PIS/COFINS incide sobre o contrato público, uma vez que a contratada pode ter outras fontes de receitas.

225. Foi justamente a partir do acesso a essa base de cálculo que a Receita Federal do Brasil obteve os dados necessários para a metodologia do cálculo da alíquota de referência e do redutor de alíquota para compras governamentais, conforme ACÓRDÃO 2833/2025 - PLENÁRIO. Relator Ministro Vital do Rêgo. Processo 015.848/2025-6. Sessão 03/12/2025. Número da ata 49/2025 - Plenário.

226. Quanto aos documentos necessários para a estimativa de cálculo dos novos tributos (CBS e IBS) a administração contratante deve exigir da contratada o acesso a suas Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) para aquisições de bens no mercado interno, nas Declarações de Importação (DI) para importações realizadas pela administração pública, e na Escrituração Contábil Fiscal (ECF).

227. O regime de apuração do lucro (real, presumido, Simples Nacional) será necessário apenas na medida em que a administração contratante necessitar verificar se os custos das aquisições apresentados (e, consequentemente, os créditos de IBS e CBS apropriados, e que reduzem o IBS e CBS devido em razão do contrato) foram abatidos do valor de IBS e CBS apontados como devidos pela contratante, na mesma proporção que a receita do contrato ocupa no total das receitas da contratada.

228. É necessário pontuar, contudo, que essa sistemática de comprovação passa pelo acesso da administração pública contratante a dados protegidos por sigilo fiscal, nos termos do art. 198 do CTN, regulamentado pela Portaria RFB nº 2.344, de 24 de março de 2011.

229. No caso do art. 374 da LC 214, de 2025, ante a exigência expressa de comprovação do desequilíbrio, o contribuinte interessado em constituir o seu direito à revisão contratual deve entregar espontaneamente os documentos e informações protegidos por sigilo fiscal ou autorizar a transferência de sigilo pela administração tributária apenas em face da administração contratante, que continuará obrigada a tratar esses dados como sigilosos. Do contrário, ele não estará se desincumbindo do ônus de comprovar que a EC 132, de 2023, aumentou a sua carga tributária, e seu pedido poderá ser indeferido.

230. Além das escriturações fiscais, o contribuinte interessado no reequilíbrio financeiro do seu contrato público deve informar se é beneficiário de alguma desoneração de PIS/COFINS (alíquota reduzida, crédito presumido ou outra) ou de qualquer um dos tributos extintos, juntando a respectiva Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária[12] ou autorizando o acesso da administração à sua DIRB. Esses dados não estão submetidos a sigilo fiscal, nos termos do art. 198, §3º, IV, do CTN.

231. A obrigação de informar os benefícios tributários federais está determinada, ademais, pelo art. 391 da LC 214, de 2025:

> Art. 391. O titular de benefício oneroso habilitado informará mensalmente na escrituração fiscal os elementos necessários para a quantificação da repercussão econômica de cada benefício fiscal ou financeiro-fiscal, conforme regulamentação a ser expedida pela RFB.
> § 1º O crédito será calculado para cada mês de competência em função do valor da repercussão econômica de cada benefício fiscal ou financeiro-fiscal e da redução de nível dos benefícios fiscais de que trata o *caput* do art. 384 desta Lei Complementar relativamente a cada ato concessivo e tipo de benefício fiscal habilitado.
> § 2º A apuração do crédito referente à compensação de que trata o art. 384 desta Lei Complementar será demonstrada na escrituração fiscal, de acordo com a regulamentação da RFB.
> § 3º O direito de pleitear a compensação de que trata o art. 384 desta Lei Complementar extingue-se com o decurso do prazo de 3 (três) anos, contado do vencimento do prazo para transmissão da escrituração fiscal estabelecida em norma regulamentar para conter a apuração do correspondente crédito.

232. A arguição de sigilo fiscal como obstáculo ao acesso da escrituração contábil pela administração contratante ocorrerá, provavelmente, na hipótese do art. 375 da LC, que determina à Administração Pública a revisão de ofício dos contratos públicos, quando detectar que a reforma tributária diminuiu a carga tributária do contratado.

233. Neste caso, o contribuinte não estará interessado na revisão contratual, e, possivelmente, levantará o sigilo fiscal como óbice ao acesso da contratante à sua ECF.

234. A importância de exigir a autodeclaração do regime de tributação do contratado aumenta nessa circunstância, dada a falta de interesse do contribuinte no reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

235. Nesse sentido, é importante registrar que o contribuinte contratado não está obrigado a renunciar ao seu sigilo fiscal (art. 198 do CTN), a pretexto da necessidade de ser submetido à revisão de ofício (art. 375 da LC 214, de 2025), porém ele está obrigado a prestar à administração pública todos os documentos exigidos pelo direito administrativo contratual como condição para realizar e manter o contrato, a exemplo da Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP), que detalha os tributos incidentes sobre o fornecimento (PIS, COFINS, ISS, etc..), a partir do qual foi montada a equação econômico-financeira do contrato.

236. Assim, deve-se exigir a apresentação de nova planilha que demonstre de forma analítica a variação e o real impacto da migração do regime de PIS, COFINS, ISS, etc.. para o regime de incidência do IBS e da CBS.

237. A realização de convênios entre os órgãos contratantes e a administração tributária pode auxiliar na verificação dos cálculos apresentados pelos contratados.

238. Em conclusão, o contribuinte pode, legitimamente, negar-se a apresentar ou pode opor o acesso da administração contratante a dados tributários/fiscais sigilosos, que não esteja obrigado a revelar à contratante por força de sua relação contratual.

239. A reforma tributária não permitiu o acesso da administração contratante aos dados fiscais sigilosos não revelados em decorrência do contrato administrativo.

> **e) Qual o tratamento jurídico a ser conferido à manutenção transitória dos mecanismos de retenção atualmente utilizados pela Administração, adaptado à CBS, enquanto o split payment não estiver operacionalizado?**

240. No sistema atual, a administração pública está obrigada a proceder às retenções dos tributos federais (IRPJ/CSLL/PIS/COFINS) devidos no momento dos pagamentos, nos termos do art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996.

241. O §2º do art. 10 da LC 214, de 2025, determina que o fato gerador da CBS (e do IBS) ocorre no momento do pagamento no caso de compras governamentais.

242. A LC 214, de 2025, não contém norma determinando especificamente essa retenção, porque ela será substituída pelo *split payment*, uma forma de retenção no momento da liquidação financeira prevista para acontecer em todos os pagamentos realizados em meio eletrônico.

243. Nos casos em que o pagamento ocorrer por meio eletrônico, o *split payment* padrão (art. 29 da LC) segregará, no momento da liquidação financeira da operação de fornecimento, o IBS e a CBS devidos, inclusive com desconto dos créditos apropriados pelo fornecedor.

244. Trata-se de modalidade de recolhimento de tributos, semelhante ao pagamento de um documento de arrecadação ou a uma retenção na fonte. Necessário pontuar que o split payment não instaura um regime de tributação específico, não é um regime de apuração de tributos e não se equipara ao lançamento tributário.

245. Existem outras modalidades de pagamento previstas no novo sistema. Por exemplo, há previsão de recolhimento pelo adquirente (RAD, art. 36 da LC 214, de 2025), prevista para a hipótese em que o adquirente seja contribuinte regular do tributo. Essa restrição afasta a administração pública - que não é contribuinte regular do tributo - da possibilidade de realizar o recolhimento pelo adquirente (RAD).

246. Entretanto, existem duas modalidades de *split payment*, sendo que o *split payment* padrão foi previsto para entrar em operação de modo gradual. Esse processo gradual está previsto para ser regulamentado por ato conjunto da RFB e do CGIBS, nos termos do art. 35, §2º da LC 214, de 2025.

> Art. 35. O Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do IBS deverão aprovar orçamento para desenvolvimento, implementação, operação e manutenção do sistema do *split payment*.
> Produção de efeitos
> § 1º O *split payment* deverá entrar em funcionamento de forma simultânea, nas operações com adquirentes que não são contribuintes do IBS e da CBS no regime regular, para os principais instrumentos de pagamento eletrônico utilizados nessas operações.
> § 2º Ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e da RFB:
> I - estabelecerá a implementação gradual do *split payment*; e
> II - poderá prever hipóteses em que a adoção do *split payment* será facultativa.
> § 3º São instrumentos de pagamento eletrônico principais, para fins do disposto no § 1º deste artigo, aqueles preponderantemente utilizados no setor de varejo.

247. Segundo o §6º do art. 30 do Decreto nº 12.955, de 2026, enquanto o *split payment* padrão (segregação automática do valor devido, prevista no art. 29 da LC)) não estiver funcionando, ato infralegal poderá determinar que as operações ao consumidor final, isto é, aquelas em que o adquirente não seja contribuinte do IBS e da CBS, como é o caso das compras governamentais, estejam submetidam ao *split payment* simplificado, previsto no art. 30 da LC. Confira-se:

> Art. 30. O procedimento simplificado do *split payment* será opcional e obedecerá ao disposto neste artigo. (Art. 33 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025)
> § 1º No procedimento simplificado de que trata o *caput*, os valores da CBS a serem segregados e recolhidos pelo prestador de serviço de pagamento ou pela instituição operadora do sistema de pagamentos serão calculados com base em percentual preestabelecido do valor das operações.
> § 2º O percentual de que trata o § 1º:
> I - será estabelecido por ato conjunto da RFB e do CGIBS;
> II - poderá ser diferenciado por setor econômico ou por contribuinte, a partir de cálculos baseados em metodologia uniforme previamente divulgada, incluindo dados da alíquota média incidente sobre as operações e do histórico de utilização de créditos; e
> III - não guardará relação com o valor dos débitos da CBS efetivamente incidentes sobre a operação.
> § 3º A originação de transação de pagamento relativa à operação com bem ou com serviço sem a identificação dos valores da CBS, nos termos do art. 29, § 1º, inciso II, implica opção pelo procedimento simplificado de que trata este artigo.
> § 4º Os valores da CBS recolhidos por meio do procedimento simplificado de que trata este artigo serão utilizados para pagamento, em ordem cronológica do documento fiscal:

I - de débitos não extintos do contribuinte decorrentes de operações ocorridas no período de apuração em que o adquirente não seja contribuinte da CBS no regime regular; e
II - de outros débitos não extintos do contribuinte, no final do período de apuração, caso remanesçam valores não utilizados nos termos do inciso I deste parágrafo.
§ 5º A RFB transferirá ao fornecedor, em até três dias úteis contados da conclusão da apuração a que se refere o art. 44, § 6º, os valores da CBS recolhidos por meio do procedimento simplificado no período de apuração e não utilizados nos termos do § 4º.
§ 6º Ato conjunto da RFB e do CGIBS poderá determinar a utilização do procedimento simplificado de que trata este artigo para as operações em que o adquirente não seja contribuinte da CBS e do IBS no regime regular, enquanto o procedimento padrão descrito no art. 29 não estiver em funcionamento em nível adequado para os principais instrumentos de pagamento eletrônico utilizados nessas operações.
§ 7º O recolhimento da CBS por meio do procedimento simplificado de que trata este artigo:
I - assegura a extinção de débitos do contribuinte exclusivamente nos termos do § 4º; e
II - não gera direito ao adquirente contribuinte da CBS no regime regular à apropriação de crédito pelo valor segregado e recolhido.

248. Note-se, que, na prática, o *split payment simplificado* se assemelha à retenção na fonte, na medida em que submete a operação à retenção de um percentual fixo, a ser estabelecido pelo ato conjunto RFB e CGIBS, e na medida em que sujeita fornecedor e adquirente a essa modalidade de recolhimento. A diferença é que, enquanto na retenção na fonte a obrigação acessória é imposta tão-somente à fonte pagadora, no split, ela é imposta primordialmente à instituição de pagamento, ficando a adquirente, fonte pagadora, obrigada a colaborar com a instituição de pagamento para a operacionalização desta segregação eletrônica dos valores.

249. O sujeito passivo (fornecedor) que sofreu o *split* simplificado receberá o ressarcimento do valor eventualmente retido a maior, como também terá oportunidade de utilizar eventual saldo positivo para compensar novos débitos e de corrigir eventuais erros antes do vencimento do tributo, no momento da apuração assistida prevista, conforme artigos 41 a 46 da LC 214, de 2025.

250. Nesse contexto, o ato infralegal de que trata o art. 30, §6º, do Decreto acima copiado, é instrumento legal suficiente para regular a operacionalização do split simplificado às compras governamentias, uma vez que, assim como a retenção, também os deveres de colaboração necessários à operacionalização do split payment equivalem a uma obrigação acessória, passível de ser regulamentada por ato infralegal:

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.
§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.
§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interêsse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.
§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.

251. Essa interpretação encontra apoio, ainda, no §1º do art. 9º do CTN, que dispõe:

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - instituir ou majorar tributo sem que a lei o estabeleça, ressalvado, quanto à majoração, o disposto nos arts. 21, 26 e 65;
II - cobrar impôsto sôbre o patrimônio e a renda com base em lei posterior à data inicial do exercício financeiro a que corresponda;
III - estabelecer limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais;
IV - cobrar impostos e a contribuição de que trata o inciso V do art. 195 da Constituição Federal sobre: (Redação dada pela Lei Complementar nº 214, de 2025) Produção de efeitos
a) o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros;

> b) entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 214, de 2025) Produção de efeitos
>
> c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo; (Redação dada pela Lei Complementar nº 104, de 2001)
>
> d) papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.
>
> § 1º O disposto no inciso IV não exclui a atribuição, por lei, às entidades nêle referidas, da condição de responsáveis pelos tributos que lhes caiba reter na fonte, **e não as dispensa da prática de atos, previstos em lei, assecuratórios do cumprimento de obrigações tributárias por terceiros.**
>
> § 2º O disposto na alínea a do inciso IV aplica-se, exclusivamente, aos serviços próprios das pessoas jurídicas de direito público a que se refere este artigo, e inerentes aos seus objetivos.

252. Norma semelhante consta do art. 9º, I, §4º da LC 214, de 2025:

> Art. 9º São imunes também ao IBS e à CBS os fornecimentos:
> I - realizados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios
> (...)
> § 4º As imunidades das entidades previstas nos incisos I a III do *caput* deste artigo não se aplicam às suas aquisições de bens materiais e imateriais, inclusive direitos, e serviços.

253. Em outras palavras, a imunidade tributária recíproca entre entes federativos (art. 150, VI, a, da CF) não os desobriga da sujeição ao split payment, porque o sujeito passivo da CBS (assim como do IBS, do PIS/COFINS, do IPI, do ICMS e do ISS) é o particular contratado, que ocupa a posição de fornecedor do bem ou do serviço na relação contratual, enquanto a administração pública ocupa a posição contratual de adquirente e a posição tributária de pessoa sujeita ao dever de colaboração com a instituição financeira, agente retentor, sujeito a obrigação acessória.

254. Portanto, no caso dos contratos administrativos, enquanto o *split payment* padrão não estiver funcionando, cabe ao ato conjunto da RFB e CGIBS regulamentar o *split payment simplificado*, do art. 30, §6º, do Decreto nº 12.955, de 2026;

255. De toda sorte, enquanto esta última modalidade de split payment também não estiver em funcionamento, cumpre registrar inexistir, até o presente momento da conclusão desta manifestação, previsão normativa de retenção de CBS ou do IBS para contratos públicos.

> **i) Qual deve ser o marco temporal considerado para a aferição de eventual direito ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente das alterações introduzidas pela LC nº 214/2025, especialmente em relação aos contratos cujas propostas ou celebração sejam anteriores à produção dos respectivos efeitos tributários? Para essa finalidade, deve-se considerar a data da apresentação da proposta, da celebração do contrato ou outro marco juridicamente relevante?**

256. A questão foi respondida na primeira parte do parecer, por se referir ao direito administrativo contratual.

257. Do ponto de vista tributário, cabe complementar que o eventual direito à revisão contratual por desequilíbrio econômico-financeiro decorrente do aumento da carga pela reforma tributária do consumo, assim como o dever de revisar o contrato por redução da carga tributária provocada pela reforma tributária, apenas se tornam exigíveis a partir da entrada em vigor dos novos tributos.

258. A CBS entra em vigor em 2027, mas o IBS somente produzirá efeitos econômico-financeiros para os contribuintes a partir de 1º de janeiro de 2029, conforme período de transição previsto nos artigos 127, 128 e 129 do ADCT:

> Art. 127. Em 2027 e 2028, o imposto previsto no art. 156-A da Constituição Federal será

> cobrado à alíquota estadual de 0,05% (cinco centésimos por cento) e à alíquota municipal de 0,05% (cinco centésimos por cento). (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> Parágrafo único. No período referido no caput, a alíquota da contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição Federal, será reduzida em 0,1 (um décimo) ponto percentual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> Art. 128. De 2029 a 2032, as alíquotas dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal, serão fixadas nas seguintes proporções das alíquotas fixadas nas respectivas legislações: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> I - 9/10 (nove décimos), em 2029; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> II - 8/10 (oito décimos), em 2030; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> III - 7/10 (sete décimos), em 2031; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> IV - 6/10 (seis décimos), em 2032. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> § 1º Os benefícios ou os incentivos fiscais ou financeiros relativos aos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal não alcançados pelo disposto no caput deste artigo serão reduzidos na mesma proporção. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> § 2º Os benefícios e incentivos fiscais ou financeiros referidos no art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, serão reduzidos na forma deste artigo, não se aplicando a redução prevista no § 2º-A do art. 3º da referida Lei Complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> § 3º Ficam mantidos em sua integralidade, até 31 de dezembro de 2032, os percentuais utilizados para calcular os benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros já reduzidos por força da redução das alíquotas, em decorrência do disposto no caput. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> Art. 129. Ficam extintos, a partir de 2033, os impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

259. Em 2027 e 2028, o valor devido a título de IBS deve ser abatido do valor devido a título de CBS, de modo que a incidência de IBS não altera a situação econômico-financeira do contratado nesse período (art. 127 do ADCT).

260. Entre 2029 e 2032, o valor arrecadado a título de IBS estadual e de IBS municipal deverá corresponder à parte do valor de ICMS e de ISS que deixará de ser arrecadado. Portanto, assim como ocorrerá na transição do PIS/COFINS para a CBS, é possível que a transição do ICMS e do ISS para o IBS, entre janeiro de 2029 e dezembro de 2032, gere redistribuição de carga entre contribuintes, e essa redistribuição poderá impactar o equilíbrio dos contratos públicos.

261. Logo, caso caiba revisão contratual por desequilíbrio decorrente da extinção de ICMS e ISS e cobrança do IBS, só haverá possibilidade de que esse desequilíbrio ocorra a partir de janeiro de 2029.

> **k) Nos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, em que parcela relevante do preço corresponde a salários e encargos trabalhistas, quais critérios devem ser utilizados para identificar a efetiva repercussão da Reforma Tributária sobre a equação econômico-financeira do contrato, considerando a estrutura de créditos tributários e a composição específica dos custos?**

262. Nos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, os critérios que devem ser utilizados para identificar a efetiva repercussão da Reforma Tributária sobre a equação econômico-financeira do contrato são os mesmos critérios indicados na resposta à pergunta “a”. Em outras palavras, deve-se estimar a base de cálculo sobre a qual a CBS e o IBS incidirão e identificar a alíquota aplicável.

263. A seguir, deve-se apurar o valor de PIS/COFINS e IPI devido pela contratada no ano anterior e compará-la com o valor estimado de CBS.

264. A partir de janeiro de 2029, essa mesma comparação deve ser realizada entre ICMS e ISS com IBS, a fim de se avaliar se houve aumento.

265. O fato de parcela relevante do preço desses contratos corresponder a salários e encargos trabalhistas, que não são considerados aquisições para geração de créditos de CBS e IBS, em nada muda essa sistemática. Outras aquisições tributadas poderão ser computadas para geração de créditos, porque, como

dito, o insumo ou o bem ou serviço adquirido não precisa ser consumido no processo produtivo como condição a que os créditos de IBS e CBS sejam apropriados. A única condição é que o IBS e a CBS incidentes na aquisição estejam pagos e que não sejam relacionados a bens e serviços adquiridos para consumo pessoal, nos termos dos artigos 47 a 57 da LC 214, de 2025.

266. Portanto, caso haja aumento da carga tributária sobre o fornecimento de mão-de-obra, esse aumento da carga tributária impactará o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabendo à administração pública avaliar a vantajosidade ou não de sua prorrogação.

267. É pertinente registrar que várias críticas têm sido feitas à reforma tributária do consumo pelos contribuintes integrantes do setor de prestação de serviços.

268. Segundo esses críticos é "injusto" submeter a atividade de prestação de serviços a tributos sobre valor agregado, porque a maior parte dos custos dessa atividade corresponde ao pagamento de folha de salários, despesa que, evidentemente, não se enquadra como aquisição de bens e serviços e que, por isso mesmo, não gera direito a créditos a serem compensados ou descontados do tributo devido nos seus fornecimentos.

269. A propósito dessas críticas, vale contra-argumentar que a natureza jurídica do fornecimento e a proporção que os custos ocupam na precificação do fornecimento são fatores tecnicamente irrelevantes para a correção e higidez da tributação sobre o valor agregado, que segue sendo o critério objetivo, aplicável a todos os contribuintes. Nesse sentido, vale reproduzir a reconstrução dos fundamentos da tributação sobre o valor agregado, publicada em recente artigo do Professor Leonel Cesarino Pêssoa:

> There is such substantial importance and weight attributed to this argument in the ongoing debates in Brazil that Senator Laércio Oliveira submitted Complementary Bill (PLP) n. 63/2025 on 17 March. It proposes establishing a presumptive CBS credit equivalent to 60% of the standard rate for companies whose main activity is providing services. In the explanatory memorandum of the bill, Senator Oliveira argues that the production chains in the industrial and commercial sectors involve taxable material inputs (e.g., machinery, raw materials, and energy) that generate credits, whereas 'the main operational cost in the service sector is payroll, which does not generate credits'.
> (...) 93
> A proper understanding of the concept of value added and the equivalence between the GDP as the sum of value added in production and GNI as the remuneration of the factors of production further clarifies why the criticisms directed at VAT in the current Brazilian tax reform debate are misguided and reflect a fundamental misunderstanding of how VAT operates.
> Wages are part of income along with profits, interest, and rents. Therefore, claiming that labour that is supposedly the main cost for service providers does not generate a tax credit is equivalent to assert that the profits, interest, or rents paid also do not generate credit. This reveals a failure to grasp that generating tax credits is linked to taxes already paid (and for which production has already been included in the GDP calculation) in the previous stage of the production process. (PESSÔA, Leonel Cesarino. VAT and the Service Sector: A Century of Resistance and Misinterpretation. Intertax, v. 54, n. 10, p. 613-627, 2026)

270. Em outras palavras, a manifestação de riqueza tributada é o consumo e o critério objetivo para manter a produção do bem ou do serviço desonerada, ou para manter a neutralidade ao longo da cadeia produtiva, é tributar o valor agregado em cada etapa desonerando o bem ou o serviço dos custos agregados nas etapas anteriores: salários, lucros, juros são parte da renda, não são valores agregados ao bem ou serviço na etapa anterior da produção.

271. Se não há aquisição de crédito algum porque não há aquisição de bem ou de serviço necessária ao fornecimento, é porque antes de este fornecedor prestar o serviço de terceirização de mão-de-obra não houve agregação de valor algum.

272. Da perspectiva jurídica e econômica, se esse modelo de negócios deixar de ser lucrativo por força da tributação sobre o valor agregado, agora pautada por neutralidade e não cumulativa plena, o problema não é uma suposta injustiça na incidência tributária do IBS e da CBS e, sim, uma injustiça na tributação excessivamente baixa do PIS/COFINS, IPI, ICMS e ISS sobre esse modelo de negócio antes da reforma.

m) Demais orientações sobre a reforma tributária não abarcadas no presente documento, mas que sejam pertinentes e necessárias à atuação da SSC
Por fim, cabe registrar as alterações na sistemática de repartição das receitas tributárias decorrentes das contratações governamentais.

273. **Em síntese, passados os períodos de transição previstos no artigo 372 da LC 214, de 2025, a arrecadação proveniente da incidência de IBS e de CBS sobre as compras governamentais deve ser integralmente destinada ao ente federativo contratante, nos termos da sistemática prevista no art. 473 da LC 214, de 2025.**

III - CONCLUSÃO

274. Diante de todo o exposto, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) apresenta as seguintes conclusões para o procedimento de uniformização instaurado pela CONUNI/CGU/AGU sobre os impactos da Reforma Tributária nos contratos administrativos (consulta SSC/MGI):

I - **sob o aspecto do Direito Administrativo Contratual:**

a) Não há um número fixo de parâmetros objetivos que devem ser exigidos da contratada para comprovação da alteração da carga tributária efetiva. Os parâmetros previstos no artigo 374, §1º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, são exemplificativos. De qualquer modo, foram apresentados alguns parâmetros, em especial para contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, de serviços de tecnologia da informação e de fornecimento de bens (itens 10 a 47 do Parecer);

b) O prazo de 90 (noventa) dias fixado no artigo 376, §1º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, só pode ser prorrogado uma única vez por igual período. Não pode sofrer nova dilação de prazo, inclusive podendo ensejar a impetração de mandado de segurança caso o prazo seja descumprido. Todavia, trata-se de norma imperfeita (sem consequência específica no caso de seu descumprimento). É possível estabelecer rito diferenciado, em norma regulamentar, diante do volume da carteira da SSC. Caso o prazo legal venha a ser descumprido pelo agente público, é importante registrar formalmente no processo os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente - art. 22 da LINDB (itens 48 a 60 do Parecer);

c) A revisão de ofício prevista no artigo 375, da Lei Complementar nº 214, de 2025, deve ser operacionalizada por meio de processo administrativo específico e exclusivo. A inviabilidade de análise manual de todos os contratos pode, eventualmente, ser minimizada por meio de mecanismos de tecnologia da informação. É juridicamente admissível a priorização por critérios de relevância e risco, sugerindo-se ato regulamentar para definir os critérios de priorização. Exemplos de critérios: relevância econômica, risco da perda do direito, essencialidade do contrato, complexidade da análise, risco de litigiosidade etc. (itens 61 a 72 do Parecer);

d) É juridicamente adequado exigir autodeclaração do regime tributário (Lucro Real/Presumido) da contratada como instrumento probatório subsidiário. Porém, a comprovação por meio de documentos oficiais tributários é um caminho mais seguro para comprovar o regime tributário da contratada. A declaração inexata ou desatualizada para fins do pleito de reequilíbrio pode acarretar consequências como aplicação de penalidades administrativas, suspensão do prazo de decisão e indeferimento do pedido de reequilíbrio por falta de comprovação (itens 73 a 84 do Parecer);

e) A questão referente ao tratamento jurídico a ser conferido à manutenção transitória dos mecanismos de retenção atualmente utilizados pela Administração adaptados à CBS, enquanto o *split payment* não estiver operacionalizado, apresenta mais afinidade com o direito tributário (Itens 85 e 86 do Parecer);

f) Para distinguir eventual atraso administrativo justificável de atraso imputável à Administração, devem-se observar critérios como ordem cronológica de pagamento, prazos

legais e contratuais de pagamentos, eventual atraso de documentação apresentada pela contratada etc. Caso não se observem estes elementos, não existam dificuldades reais do gestor no caso concreto, mas dolo ou erro grosseiro, isso pode caracterizar eventual nexo causal e responsabilidade do agente público pelo atraso (itens 87 a 100 do Parecer);

g) Os ajustes decorrentes da Reforma Tributária devem ser formalizados por termo aditivo. O regime da Lei Complementar nº 214, de 2025, se aplica aos contratos firmados anteriormente à sua vigência ou aos contratos firmados posteriormente cuja proposta tenha sido apresentada antes de sua entrada em vigor, na forma do artigo 373 e seguintes (itens 101 a 113 do Parecer);

h) Há possibilidade de elaboração de cláusulas-padrão de adaptação e de recalibragem de matrizes de risco para editais e Termos de Referência futuros. Sugere-se, se possível, padronizar os documentos que devem ser apresentados pela contratada (itens 114 a 124 do Parecer);

i) O marco temporal para aferição de eventual direito ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 214, de 2025, é a data de apresentação da proposta, que deve ser anterior à vigência da Lei Complementar. Já o direito ao reequilíbrio só surge no momento em que o IBS/CBS impacta a carga tributária efetiva suportada pela contratada e promove desequilíbrio da equação econômico-financeira. Não se deve confundir marco inicial para aplicação do regime da Lei Complementar nº 214, de 2025, com marco inicial do pedido de reequilíbrio, são marcos temporais distintos (itens 125 a 134 do Parecer);

j) A competência prevista no artigo 376, §3º, da Lei Complementar nº 214, de 2025, nos limites legais e regimentais, é de qualquer órgão da pessoa jurídica da administração pública com atribuição para decidir sobre procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro. Da mesma forma, a SEGES, nos limites legais, também detém competência em razão do seu poder regulamentar, sendo possível a convivência de normas gerais a serem editadas pela SEGES em conjunto com normas específicas e complementares eventualmente elaboradas por cada órgão ou entidade nos termos do referido artigo artigo 376, §3º (itens 135 e 138 do Parecer);

k) Nos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, deve-se comparar a Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP) com nova planilha analítica apresentada pela contratada e memória de cálculo. Deve-se demonstrar a base de cálculo dos tributos. Deve-se identificar o valor a título de folha salarial da mão de obra e os insumos (por exemplo: uniformes, material de limpeza, equipamentos, etc.). A revisão não é automática e não significa repassar os custos da alíquota nominal à Administração Pública. As questões referentes à geração ou não de créditos tributários em insumos e folha de pagamentos são afetas ao direito tributário (itens 139 a 144 do Parecer);

l) Em regra, o pedido de reequilíbrio decorrente da Reforma Tributária formulado após a assinatura do termo aditivo de prorrogação contratual, sem ressalva específica quanto ao tema, não é admissível. Porém, se o direito ao reequilíbrio (marco inicial) só surgir após a assinatura do termo aditivo, nesse caso específico é admissível que pedido de reequilíbrio seja feito após a assinatura do termo aditivo de prorrogação contratual (itens 145 a 151 do Parecer);

m) Demais orientações sobre a reforma tributária que precisam de atuação da SSC/MGI: i) verificar junto à SEGES/MGI se haverá regulamentação geral para o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro previsto na Lei Complementar nº 214, de 2025; ii) promover, dentro do possível, a adequação orçamentária da SSC/MGI para absorver o impacto da Reforma Tributária nos seus contratos; e iii) acompanhar, dentro do possível, os atos da Secretaria da Receita Federal - RFB e do Comitê Gestor do IBS sobre o tema (itens 152 a 154 do Parecer).

II - **sob o aspecto do Direito Tributário:**

a) Os parâmetros objetivos que devem ser conhecidos pela administração pública contratante para constatar se houve ou não alteração da carga tributária efetiva da contratada em decorrência da reforma tributária são os valores devidos pela contratada em razão dos tributos extintos (PIS/COFINS, IPI, ICMS, contribuições aos fundos estaduais e ISS) e os valores que serão devidos a título de CBS (e IPI-residual) e IBS. Os parâmetros objetivos para se projetar os valores que serão devidos a título de CBS (e IPI-residual) e de IBS são a base de cálculo, a alíquota e os créditos passíveis de serem apurados pelo fornecedor contratado pela administração pública;

b) A questão "b" não envolve aspectos de direito tributário;

c) A revisão de ofício (art. 375 da LC 214, de 2025) e a priorização de revisão de alguns contratos com fundamento em critérios de relevância e risco, admitida pelo direito administrativo contratual na primeira parte do parecer, pode ser estruturada pela obtenção de dados globais sobre a arrecadação por NCM, NBS ou por atividade econômica (CNAE), juntos às administrações tributárias, mediante realização de convênios, nos termos do art. 199 do CTN;

d) Os pedidos de reequilíbrio econômico-contratual dos contratados (art. 374 da LC 214, de 2025) devem ser instruídos com as declarações transmitidas de apuração dos tributos extintos ou da autorização de acesso da administração contratante a essas declarações, e com as declarações de incentivos, renúncias, benefícios e imunidades. A comprovação da alegação de aumento da carga tributária decorrente da reforma tributária deve ser feita pela instrução dos respectivos pedidos, ou autorização de acesso da administração pública, às Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) para aquisições de bens no mercado interno, nas Declarações de Importação (DI) para importações realizadas pela administração pública, e na Escrituração Contábil Fiscal (ECF), e, do acesso às declarações de apuração do imposto de renda pessoa jurídica, quando necessário aferir a proporção que o contrato público objeto de revisão ocupa no faturamento total da contratada, de modo a proporcionalizar os créditos de IBS e CBS. No caso de revisão de ofício (art. 375 da LC), o contribuinte somente está obrigado a revelar e a incluir na autodeclaração informações não abrangidas pelo sigilo fiscal (art. 198 do CTN) ou informações que já está obrigado a prestar à administração em razão de sua relação contratual, como a planilha de custos e formação de preços.

e) Enquanto o *split payment* padrão não estiver funcionando, cabe ao ato conjunto da RFB e CGIBS regulamentar o *split payment simplificado*, nos termos do art. 30, §6º, do Decreto nº 12.955, de 2026, estando as compras governamentais sujeitas a essa modalidade de pagamento, por consistirem em operação a consumidor final;

f) as questões "f", "g", "h" não envolvem direito tributário;

g) as questões "f", "g", "h" não envolvem direito tributário;

h) as questões "f", "g", "h" não envolvem direito tributário;

i) Quanto aos marcos temporais para a eventual revisão contratual, a administração pública contratante deve considerar que os efeitos financeiros da CBS terão início em 1º de janeiro de 2027, enquanto os efeitos financeiros do IBS apenas terão início em 1º de janeiro de 2029;

j) a questão "j" não diz respeito à matéria tributária;

k) Os contratos de terceirização de mão-de-obra devem receber tratamento idêntico aos demais contratos, conforme metodologia descrita na questão "a" e documentação prevista na questão "d";

l) a questão "l" não envolve matéria tributária;

m) Por fim, registrar que a destinação do produto da arrecadação proveniente das compras governamentais recebeu disciplina específica nos artigos 372 e 473 da LC 214, de 2025.

275. É o Parecer. À consideração superior, com proposta de encaminhamento da presente manifestação à Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI), da Consultoria-Geral da União

(CGU), da Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do sistema SAPIENS (NUP: 19962.000983/2026-81). Após, sugere-se encerrar o presente expediente SEI no âmbito da PGFN.

Brasília, 04 de novembro de 2026.

VITOR JUNQUEIRA VAZ Procurador da Fazenda Nacional (Coordenação-Geral de Contratação Pública)	**ARIELLA FERREIRA DA MOTA** Procuradora da Fazenda Nacional (Coordenação-Geral de Assuntos Tributários)

De acordo. À consideração superior.

FLÁVIO GARCIA CABRAL Coordenador-Geral de Contratação Pública	**ANDRÉA MUSSNICH BARRETO** Coordenadora-Geral de Assuntos Tributários

Aprovamos o Parecer. Encaminhe-se cópia deste Parecer à Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI), da Consultoria-Geral da União (CGU), da Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do sistema SAPIENS (NUP: 19962.000983/2026-81), conforme proposto. Após, encerre-se o presente expediente SEI no âmbito da PGFN.

LUCIANA LEAL BRAYNER Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa	**MOISÉS DE SOUSA CARVALHO PEREIRA** Procurador-Geral Adjunto Tributário

Referências:

1. ^ ^ 3. CONTRATO ADMINISTRATIVO. 3.7 CONSULTA. 3.7-23 REEQUILÍBRIOECONÔMICO FINANCEIRO
2. ^ PARECER EM CONSULTA. REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO
3. ^ A reforma tributária do consumo criou o Imposto Seletivo, atribuindo-lhe feição eminentementeregulatória. O IS está previsto para viger a partir de 2027 e para incidir apenas sobre "produção,extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meioambiente, nos termos de lei complementar." (inciso VII do art. 153 da CF, introduzido pela EC 132, de2023). Entretanto, a aplicação do tributo depende da edição de lei ordinária, não editada até o presentemomento.
4. ^ O novo art. 126, III, b, do ADCT determinou a redução a zero da alíquota do Imposto sobre ProdutosIndustrializados (IPI) (art. 153, IV, da CF) sobre todos os produtos industrializados, exceto paraaqueles produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, previstos

emlista específica divulgada pelo Poder Executivo, nos termos do art. 454 da LC 214, de 2025.

5. ^ O Imposto sobre Operações Financeiras deixará de incidir sobre operações de seguros a partir de2027, conforme a nova redação dada ao art. 153, V, da CF pelo art. 3o e 23, I, da EC 132, de 2023.
6. ^ ^ O art. 136 do ADCT permitiu que os Estados mantenham a cobrança das contribuições criadas porleis estaduais destinadas a fundos de desenvolvimento regional criados até 30 de abril de 2023, desdeque a cobrança obedeça os limites consticionais ali impostos. Essas contribuições foram criadas pelosEstados como condição a que os contribuintes gozem de benefícios tributários de ICMS. Segundo oinciso II do art. 130 do ADCT, a receita estadual obtida com IBS deve equivaler à redução da receitadecorrente da extinção gradual do ICMS e das contribuições destinadas a fundos estaduais, emfuncionamento em 30 de abril de 2023, exigidas como condição à aplicação de diferimento, regimeespecial ou outro tratamento diferenciado, relativos ao ICMS.
7. ^ Metodologia de Cálculo, Alíquota de Referência da CBS, acessível em:https://sites.tcu.gov.br/recursos/reforma-tributaria/Metodologia%20CBS%20Aliquota%20de%20Referencia%20e%20Redutor.pdf
8. ^ Art. 370. O cálculo do redutor a ser aplicado, em cada ano de vigência, sobre as alíquotas da CBS e do IBS nas operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, inclusive suas importações tomará por referência:I - estimativa da receita de CBS e de IBS nas operações de que trata o caput para cada ano-base de 2024 a 2026, calculada nos termos dos arts.352 e 360 desta Lei Complementar, considerando:a) estimativa da base de cálculo dessas operaçõe sem cada ano-base; eb) as alíquotas de CBS e de IBS do ano de vigência; e II - estimativa da receita daUnião com os tributos de que tratam as alíneas do inciso I do art. 350 desta Lei Complementar sobre as operações de que trata o caput deste artigo;III - estimativa da receita dos Estados, do DistritoFederal e dos Municípios com os impostos de que tratam a alínea “a” do inciso II e o inciso III do art.350 desta Lei Complementar sobre as operações de que trata o caput deste artigo.§ 1o Para o ano de vigência de 2027, o redutor de que trata o caput será fixado de modo a que haja equivalência entre:I - a média da estimativa da receita de CBS para os anos-base de 2024 e 2025, calculada nos termos do inciso I do caput, aplicando-se sobre as alíquotas da CBS o redutor a ser aplicado em 2027; e II - a média da estimativa da receita da União para os anos-base de 2024 e 2025, calculada nos termos do inciso II do caput.§ 2o Para o ano de vigência de 2028, o redutor de que trata o caput será fixado de modo a que haja equivalência entre:I - a média da estimativa da receita de CBS para os anos-base de2024 a 2026, calculada nos termos do inciso I do caput, aplicando-se sobre as alíquotas da CBS o redutor a ser aplicado em 2028; eII - a média da estimativa da receita da União para os anos-base de2024 a 2026, calculada nos termos do inciso II do caput.§ 3o Para o ano de vigência de 2033, o redutor de que trata o caput será fixado de modo a que haja equivalência entre:I - a média da estimativa da receita de CBS e IBS para os anos-base de 2024 a 2026, calculada nos termos do inciso I do caput, aplicando-se sobre as alíquotas da CBS e do IBS o redutor a ser aplicado em 2033; eII - a média da estimativa da receita da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os anos-base de2024 a 2026, calculada nos termos dos incisos II e III do caput.§ 4o Para os anos de vigência de 2029 a2032, o redutor de que trata o caput será fixado com base em uma média ponderada dos cálculos realizados na forma estabelecida nos §§ 2o e 3o deste artigo, considerando a evolução das alíquotas daCBS e do IBS.
9. ^ Segundo apuração feita pelo Conselho Federal de Contabilidade a partir da Escrituração ContábilFiscal (ECF) publicada pela Receita Federal do Brasil, do total de CNPJs ativos, 268.970 (duzentas esessenta e oito mil novecentas e setenta) empresas apuraram o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) pelo Lucro Real no ano-calendário de 2024 ,enquanto 1.345.657 (um milhão trezentas equarenta e cinco mil seiscentas e cinquenta e sete) empresas apuraram o IRPJ pelo lucro presumido nomesmo período. Acessível em: https://cfo.com.br/regime-tributario-empresas-brasil
10. ^ Existem situações em que empresas do Lucro Presumido precisam aplicar o regime não cumulativoou regimes especiais (como o monofásico). Por exemplo, receitas sujeitas à incidência monofásica dePIS/COFINS (como autopeças, combustíveis, bebidas, medicamentos) seguem regras próprias dealíquotas concentradas na indústria/importação, independentemente de a empresa revendedora ser doLucro Presumido.
11. ^ Sobre as contribuições destinadas a fundos estaduais, criadas por leis estaduais como condição aogozo de benefícios tributários do ICMS, vide nota de fim de página 6.
12. ^ Art. 43 da Lei no 14.973, de 2024, e Instrução Normativa RFB no 2.198, de 2024.

Documento assinado eletronicamente por **Luciana Leal Brayner**, **Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 04/11/2026, às 21:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

Documento assinado eletronicamente por **Flávio Garcia Cabral**, **Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 04/11/2026, às 21:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

Documento assinado eletronicamente por **Vitor Junqueira Vaz**, **Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 04/11/2026, às 21:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

Documento assinado eletronicamente por **Ariella Ferreira da Mota**, **Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 04/11/2026, às 22:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

Documento assinado eletronicamente por **Andréa Müssnich Barreto**, **Coordenador(a)-Geral**, em 04/11/2026, às 22:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

Documento assinado eletronicamente por **Tiago do Vale**, **Coordenador(a)**, em 05/11/2026, às 08:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Moisés de Sousa Carvalho Pereira**, **Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 05/11/2026, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **65590333** e o código CRC **79E984ED**.

Referência: Processo nº 19962.000983/2026-81 SEI nº 65590333