



ESTADO DE GOIÁS
AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
SETOR DE ANÁLISE DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

Processo: 202400036006221

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: SISLOG 118312 - Cláusula de transição tributária relativa ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) - Resposta a consulta jurídica (527325)

PARECER JURÍDICO Nº 657/GOINFRA/PR-PROSET-ANP-18760

ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA DE MINUTAS DE EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO E DE CONTRATO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, MANUTENÇÃO PREDIAL E APOIO OPERACIONAL. CLÁUSULA DE TRANSIÇÃO TRIBUTÁRIA RELATIVA AO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS) E À CONTRIBUIÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS (CBS).

1. RELATÓRIO

1.1. Aportam os presentes autos a esta Procuradoria Setorial, em razão do reencaminhamento decorrente da Resposta à Consulta Jurídica SISLOG 527325, a submissão tem por finalidade a realização do controle prévio de legalidade, visando a resguardar a regularidade jurídica do instrumento convocatório e a prevenir eventuais impugnações ou controvérsias na fase externa da licitação e na execução contratual futura.

1.2. Trata-se de procedimento administrativo licitatório instaurado pela GOINFRA, registrado sob o Processo SEI nº 202600005000459 e autuado no sistema de compras sob o Processo SISLOG nº 118312, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de limpeza, conservação, manutenção predial e apoio operacional e administrativo. A execução atenderá às necessidades da sede da autarquia e das instalações do Comando de Policiamento Rodoviário (CPR), compreendendo a disponibilização de mão de obra em dedicação exclusiva, materiais, equipamentos e ferramentas de trabalho.

1.3. Na minuta de contrato e na minuta de edital que instruem a fase preparatória, foram introduzidos, respectivamente na Cláusula Décima Oitava (subitens 18.1 a 18.7) e no Item 16 (subitens 16.1 a 16.7), regramentos específicos destinados a disciplinar a transição tributária.

1.4. Em síntese, tais dispositivos reconhecem a revisão de preços com base no art. 134 da Lei Federal nº 14.133/2021, mas estipulam que a adequação recairá exclusivamente sobre os módulos de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) e encargos incidentes sobre insumos, vedando modificações na margem de lucro e nos custos diretos de mão de obra fixa.:

16. DA TRANSIÇÃO TRIBUTÁRIA (IBS E CBS)

16.1. As partes reconhecem que a instituição, alteração ou extinção de tributos (especialmente o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS, instituídos no âmbito do novo sistema tributário nacional) que venham a impactar diretamente o custo da prestação dos serviços futuramente contratados ensejarão a revisão dos preços acordados, para mais ou para menos, visando ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos do art. 134 da Lei nº 14.133/2021.

Da Metodologia de Adequação da Planilha

16.2. A adequação do valor contratual em decorrência da transição do PIS/COFINS e ISS para o IBS/CBS incidirá exclusivamente sobre os módulos do BDI e encargos incidentes sobre insumos e serviços, ficando vedada a alteração da margem de lucro e dos custos diretos da mão de obra fixa.

16.3. Nos períodos de transição com alíquotas reduzidas/testes de IBS e CBS, a Contratada apresentará à Administração a demonstrativa analítica do exato impacto financeiro dos novos tributos sobre a nota fiscal do serviço prestado, compensando-se proporcionalmente os tributos extintos ou diferidos.

Do Procedimento de Reavaliação

16.4. O reequilíbrio tributário poderá ser promovido de ofício pela Administração ou mediante requerimento formal e fundamentado da Contratada, instruído com a memória de cálculo comparativa entre a estrutura tributária da data da apresentação da proposta e a do momento do faturamento.

16.5. A alteração decorrente da variação de alíquotas legais de impostos/contribuições incidentes sobre o faturamento terá efeitos financeiros retroativos à data de vigência da norma legal que alterou a carga tributária real do contrato.

16.6. A emissão dos documentos fiscais relativos à execução contratual deverá observar o regime tributário aplicável às aquisições realizadas por pessoa jurídica de direito público interno, inclusive quanto à destinação da arrecadação do IBS e da CBS ao ente federativo contratante e à correspondente parametrização dos documentos fiscais eletrônicos, na forma da legislação vigente à época do faturamento.

16.7. A instituição e a implementação do IBS e da CBS não afastam as obrigações de retenção na fonte relativas aos tributos e contribuições incidentes sobre a renda e sobre a folha de salários, que permanecerão sujeitas à legislação específica vigente, cabendo à Contratante efetuar as retenções legalmente exigíveis por ocasião do pagamento.

[...]

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA - DA TRANSIÇÃO TRIBUTÁRIA (IBS E CBS)

18.1. As partes reconhecem que a instituição, alteração ou extinção de tributos (especialmente o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS, instituídos no âmbito do novo sistema tributário nacional) que venham a impactar diretamente o custo da prestação dos serviços futuramente contratados ensejarão a revisão dos preços acordados, para mais ou para menos, visando ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos do art. 134 da Lei nº 14.133/2021.

Da Metodologia de Adequação da Planilha

18.2. A adequação do valor contratual em decorrência da transição do PIS/COFINS e ISS para o IBS/CBS incidirá exclusivamente sobre os módulos do BDI e encargos incidentes sobre insumos e serviços, ficando vedada a alteração da margem de lucro e dos custos diretos da mão de obra fixa.

18.3. Nos períodos de transição com alíquotas reduzidas/testes de IBS e CBS, a Contratada apresentará à Administração a demonstrativa analítica do exato impacto financeiro dos

novos tributos sobre a nota fiscal do serviço prestado, compensando-se proporcionalmente os tributos extintos ou diferidos.

Do Procedimento de Reavaliação

18.4. O reequilíbrio tributário poderá ser promovido de ofício pela Administração ou mediante requerimento formal e fundamentado da Contratada, instruído com a memória de cálculo comparativa entre a estrutura tributária da data da apresentação da proposta e a do momento do faturamento.

18.5. A alteração decorrente da variação de alíquotas legais de impostos/contribuições incidentes sobre o faturamento terá efeitos financeiros retroativos à data de vigência da norma legal que alterou a carga tributária real do contrato.

18.6. A emissão dos documentos fiscais relativos à execução contratual deverá observar o regime tributário aplicável às aquisições realizadas por pessoa jurídica de direito público interno, inclusive quanto à destinação da arrecadação do IBS e da CBS ao ente federativo contratante e à correspondente parametrização dos documentos fiscais eletrônicos, na forma da legislação vigente à época do faturamento.

18.7. A instituição e a implementação do IBS e da CBS não afastam as obrigações de retenção na fonte relativas aos tributos e contribuições incidentes sobre a renda e sobre a folha de salários, que permanecerão sujeitas à legislação específica vigente, cabendo à Contratante efetuar as retenções legalmente exigíveis por ocasião do pagamento.

1.5. Diante das novas inserções redacionais, os autos foram submetidos à apreciação desta unidade consultiva para análise da legalidade material e processual dos termos propostos.

1.6. **Portanto, o escopo desta manifestação consultiva concentra-se, estritamente, na avaliação da conformidade jurídica da redação conferida ao Item 16 da Minuta de Edital e à Cláusula Décima Oitava da Minuta de Contrato, que disciplinam a repercussão da Reforma Tributária decorrente da Emenda Constitucional nº 132/2023, regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025 e pela Lei Complementar nº 227/2026, sobre a equação econômico-financeira da futura contratação, uma vez que o Parecer 607/20266/GOINFRA/PR-PROSET-ANP-18760 (SISLOG 522076) já analisou os elementos restantes da etapa preparatória.**

1.7. É o breve relato.

1.8. Passa-se à análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Rememora-se que a Procuradoria Setorial possui competência apenas para orientar os gestores públicos em relação a questões de ordem jurídica. Nos casos em que a sua atuação resvale em aspectos técnicos de outras áreas, sua análise será não conclusiva, de modo que a verificação exauriente da questão será atribuível ao respectivo órgão competente. Além disso, as boas práticas consultivas dispensam o retorno dos autos à consultoria jurídica para validação quanto ao cumprimento de condicionantes expostas no parecer. Vide, sobre o tema, a Boa Prática Consultiva nº 5 do Manual de BPC da AGU:

BCP nº 5

Enunciado

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. 2.2. A análise quanto ao cumprimento das condições fixadas nos pareceres jurídicos emanados desta, em regra, independe da obrigatoriedade do retorno dos autos à Procuradoria Setorial.

2.2. Não compete também à Procuradoria Setorial validar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus Pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, dada pela recente LC Estadual nº 164/2021, bem como interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica nº 1/2021 PGE/GO, salvo quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consultante, como no caso em apreço.

2.3. Inicialmente, consigna-se que para a adequada conformação jurídica das cláusulas de transição tributária, impõe-se fixar, preliminarmente, uma distinção temporal de suma relevância para o caso em tela.

2.4. O regime especial e transitório de reequilíbrio econômico-financeiro disciplinado nos arts. 373 a 377 da Lei Complementar nº 214/2025 foi instituído pelo legislador para incidir sobre contratos administrativos celebrados antes de sua vigência, abrangendo, igualmente, contratações posteriores cujas propostas econômicas tenham sido apresentadas em data anterior à vigência da novel legislação complementar:

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.

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.

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.

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.

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

2.5. Trata-se de disciplina voltada a sanear os impactos da reforma em pactos celebrados sob premissas do sistema tributário anterior. Nesse sentido, não é possível a transposição direta e automática de todo o procedimento especial da Lei Complementar nº 214/2025 para licitações novas deflagradas sob

a sua plena vigência, nas quais a apresentação de propostas ocorrerá sob o novo arcabouço normativo.

2.6. Por essa razão, **mostra-se descabido transportar de forma automática para o edital e para o futuro contrato o prazo decisório peremptório de 90 dias fixado no art. 376, § 1º, da referida lei complementar, o qual integra a sistemática específica de adaptação de ajustes pretéritos**. Para a presente licitação, o fundamento jurídico primário e suficiente para a revisão dos preços contratuais decorrente de alterações na legislação tributária permanece sendo o art. 134 da Lei Federal nº 14.133/2021, em articulação com o art. 124, inciso II, alínea "d", do mesmo diploma legal:

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.

[...]

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.

2.7. O dispositivo legal condiciona a alteração contratual, para mais ou para menos, à verificação de dois pressupostos cumulativos: a ocorrência de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais superveniente à data da apresentação da proposta, bem como a efetiva e comprovada repercussão financeira desses eventos sobre os preços contratados, conforme estabelece o preceito normativo regente do art. 134 da Lei Federal nº 14.133/2021.

2.8. No caso em tela, os subitens 18.1 da minuta contratual e 16.1 da minuta do edital indicam corretamente a fundamentação do art. 134 da Lei Federal nº 14.133/2021, mas deixam de explicitar de modo analítico os requisitos temporais e de causalidade indispensáveis ao seu acionamento. A expressão que condiciona a revisão a eventos que *"venham a impactar diretamente o custo"* pode suscitar a interpretação equivocada de que apenas a incidência direta do tributo sobre a pessoa jurídica contratada autorizaria o reequilíbrio, afastando os reflexos tributários suportados na aquisição de insumos, equipamentos e materiais necessários à execução do serviço.

2.9. **Dessa forma, recomenda-se que a redação adote fórmula legal mais abrangente e segura, assentando que a revisão decorrerá de alteração tributária superveniente à apresentação da proposta, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.**

2.10. Ademais, em certame deflagrado na vigência da reforma, a existência de cronograma normativo conhecido impede que se prometa a revisão automática de qualquer oscilação futura, assim como proíbe a rejeição sumária de pleitos sob a alegação genérica de que a reforma tributária já era de conhecimento público, **o critério determinante consiste em averiguar se as alíquotas e bases de cálculo incidentes já eram determináveis e foram contempladas na proposta comercial, ou se representam álea extraordinária posterior**.

2.11. Corroborando com o raciocínio aqui desenvolvido, o Supremo Tribunal Federal firmou tese vinculante sobre a intangibilidade da equação econômico-financeira perante alterações da carga tributária decorrentes de atos de império, assentando a responsabilidade da Administração Pública:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. FATO DO PRÍNCIPE. DESEQUILÍBRIO DAS CONDIÇÕES ECONÔMICAS DO CONTRATO. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. 1. Os fundamentos apontados no recurso não são aptos a alterar a conclusão da decisão agravada. 2. Conforme já reconhecido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, a norma constitucional do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, derivada do princípio da segurança jurídica, busca conferir estabilidade ao ajuste, garantindo à contratada viabilidade para a execução dos serviços, nos moldes que motivaram a celebração do contrato (RE 571.969/DF, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia). 3. Caracterizado o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente de nova e imprevisível incidência tributária, é desnecessário perquirir acerca de sua onerosidade excessiva para justificar a reparação dos danos daí decorrentes. 4. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 10% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 902910 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 06-11-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 16-11-2018 PUBLIC 19-11-2018)

2.12. **A orientação confirma que o equilíbrio econômico-financeiro consubstancia garantia de estatura constitucional, destinada a manter a viabilidade da execução avençada perante mutações tributárias extraordinárias e, por tal motivo, orienta-se o aprimoramento do Item 16.1 do Edital e o Item 18.1 do Contrato, para consignar a necessidade de nexo causal entre a modificação legislativa posterior à entrega da proposta e a variação de custos suportada.**

2.13. Outrossim, destaca-se que a Lei Complementar nº 214/2025, em consonância com o regime constitucional de transição, detalhou o funcionamento do primeiro ano da transição, dispondo expressamente em seu art. 348 que, no exercício de 2026, os valores eventualmente recolhidos a título de IBS e CBS serão integralmente compensáveis ou ressarcíveis, além de prever hipótese de dispensa do recolhimento condicionada ao cumprimento das obrigações acessórias:

Art. 348. Em relação aos fatos geradores ocorridos de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2026:

I - o montante recolhido do IBS e da CBS será compensado com o valor devido, no mesmo período de apuração, das contribuições previstas no [art. 195, inciso I, alínea "b"](#), e [inciso IV](#), e da contribuição para o PIS a que se refere o [art. 239, ambos da Constituição Federal](#);

II - caso o contribuinte não possua débitos suficientes para efetuar a compensação de que trata o inciso I, o valor recolhido poderá ser:

a) compensado com qualquer outro tributo federal, nos termos da legislação; ou

b) ressarcido em até 60 (sessenta) dias, mediante requerimento;

(...)

§ 1º Fica dispensado o recolhimento do IBS e da CBS relativo aos fatos geradores ocorridos no período indicado no *caput* em relação aos sujeitos passivos que cumprirem as obrigações acessórias previstas na legislação.

2.14. Dessa forma, o ano de 2026 é juridicamente qualificado como um período de transição e teste para o novo sistema tributário, nesse interregno, a incidência do IBS e da CBS não se traduz, como regra, em ônus econômico-financeiro efetivo para o contribuinte, seja pela possibilidade de compensação integral com tributos já devidos, seja pela dispensa de recolhimento condicionada ao cumprimento das obrigações acessórias.

2.15. Tal característica reforça o entendimento de que a simples instituição formal dos novos tributos, nesse primeiro momento, não implica, por si só, alteração da equação econômico-financeira dos contratos administrativos em execução.

2.16. A superveniência da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025 não configura evento absolutamente imprevisível ou de consequências incalculáveis, mas sim

processo de transição tributária constitucionalmente planejado, gradual e normativamente estruturado, cujo objetivo central é preservar a neutralidade da carga tributária global, sobretudo no exercício inicial de 2026.

2.17. A doutrina especializada converge nesse sentido. A Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT (2025)^[1] assim manifesta:

Apesar da imprecisão técnica ou semântica, a ideia do artigo 348 parece clara e reflete o desejo do Constituinte Derivado manifestado no artigo 125, do ADCT: **em 2026, durante o período de teste do IBS e da CBS, não deverá haver mudança de carga tributária. IBS e CBS deverão ser simplesmente descontados da contribuição ao PIS e da COFINS apurados pelo contribuinte, ou, com base no §1º do artigo 348, da LC 214, dispensados se o contribuinte cumprir as obrigações acessórias previstas na legislação.**

Sendo isso verdadeiro, ainda que o “valor da operação”, o “preço do serviço” ou o “valor do prêmio” justificasse a inclusão de CBS e IBS nas bases de cálculo do IPI, ICMS, ISS e IOF-seguros, durante 2026 nada mudaria e nenhum valor seria devido a mais pela outra parte da transação (adquirente, tomador do serviço ou segurado) para adimplir a sua obrigação perante o fornecedor. (g.n.)

2.18. **A legislação, portanto, repudia expressamente qualquer forma de reequilíbrio presumido, exigindo demonstração técnica, objetiva e mensurável do impacto econômico efetivo sobre o contrato, em especial durante o período de transição.** No mesmo sentido, a orientação institucional da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, consubstanciada no [Despacho nº 1589/2025/GAB](#), ao analisar pedido de reequilíbrio econômico-financeiro fundado em alteração normativa tributária, assentou que a mudança no regime jurídico de incidência de tributos não autoriza, por si só, o restabelecimento do equilíbrio contratual, sendo indispensável a demonstração analítica do impacto econômico efetivo sobre os custos da contratação:

12. Dito isso, recorde-se, na esteira do que já se consignou acima, que é imperiosa a existência de alguma repercussão da alteração tributária nos preços contratados. **Trata-se de exigência intuitiva: se a modificação tributária não impacta o preço do bem ou serviço, não há o que se reequilibrar.** No caso em tela, dado que os tributos em questão (contribuições e ISSQN) constam da planilha orçamentária de custos, infere-se que integram o custo do serviço, que, portanto, é impactado. De todo modo, cabe à área técnica proferir pronunciamento conclusivo sobre o impacto e sobre a sua extensão.

13. Outro aspecto digno de nota quanto ao reequilíbrio econômico financeiro no caso de alterações tributárias é que a modificação deve possuir vinculação direta com o preço do serviço, não se justificando, por exemplo, que majoração do imposto de renda, de caráter eminentemente pessoal, dê azo à revisão contratual. É dizer, “é indispensável que a incidência tributária não seja orientada a apanhar a riqueza pessoal do particular contratado” [3] . Com efeito, a garantia de equilíbrio contratual não tem por propósito blindar o resultado final das operações econômicas do particular contratado, mas sim garantir que o contrato firmado, individualmente, mantenha-se em patamar de equilíbrio. (g.n.)

2.19. O pleito formulado de maneira abstrata e dissociada da realidade econômico-financeira do contrato **não atenderá** às exigências estabelecidas nos arts. 374 e 376 da Lei Complementar nº 214/2025, tampouco se compatibiliza com o regime do art. 124, da Lei nº 14.133/2021, revelando-se juridicamente insuficiente para justificar a recomposição da equação contratual.

2.20. Dessa forma, a instituição da CBS e do IBS, no contexto do regime de transição inaugurado em 2026, também não autoriza, por si só, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos vigentes e que nele foram firmados, sendo imprescindível a demonstração objetiva, analítica e individualizada de efetivo aumento da carga tributária suportada pela contratada. **Inexistindo prova concreta de impacto econômico-financeiro, especialmente diante das hipóteses legais de compensação, ressarcimento ou dispensa de recolhimento, revela-se juridicamente inviável o acolhimento de pleitos genéricos de recomposição, sob pena de afronta ao regime constitucional da**

neutralidade tributária, à legislação de regência e aos princípios da legalidade, da economicidade e da indisponibilidade do interesse público.

3. METODOLOGIA DA PLANILHA, LIMITAÇÕES DE BDI E MÃO DE OBRA

3.1. O principal vício material identificado no Item 16.2 da Minuta de Edital e no Item 18.2 da Minuta de Contrato reside na restrição mecânica que impõe que a adequação do valor contratual *"incidirá exclusivamente sobre os módulos do BDI e encargos incidentes sobre insumos e serviços, ficando vedada a alteração da margem de lucro e dos custos diretos da mão de obra fixa"*. Embora assista à Administração a prerrogativa de definir parâmetros objetivos de cálculo para evitar distorções, a classificação contábil ou orçamentária de uma rubrica não pode servir de óbice à recomposição de impactos financeiros devidamente comprovados.

3.2. A instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), pautada pelo regime do Imposto sobre Valor Agregado (IVA dual), opera profunda transformação nas cadeias produtivas, modificando radicalmente o aproveitamento de créditos fiscais e a incidência sobre materiais, maquinários e serviços subcontratados. Nesse contexto, limitar a revisão exclusivamente ao módulo de BDI ignora que as variações tributárias podem repercutir nos custos diretos dos insumos e na compensação de créditos operacionais.

3.3. Tampouco se afigura viável proceder à mera substituição matemática de alíquotas pretéritas de PIS, COFINS e ISS por alíquotas nominais de IBS e CBS no cálculo do BDI, haja vista que a legislação complementar afasta a inclusão dos novos tributos em suas próprias bases de cálculo, **exigindo apuração pelo regime de cálculo por fora**.

3.4. A vedação genérica e absoluta quanto à margem de lucro igualmente reclama reformulação técnica, sendo legítimo impedir que a revisão por motivo tributário seja desvirtuada para inflar a remuneração originariamente pactuada pela empresa. Todavia, a proibição de alteração da margem de lucro não pode significar o congelamento estrito de um valor nominal em face de bases de cálculo reestruturadas pela legislação fiscal.

3.5. Salienta-se que o objetivo da norma é resguardar a proporção da taxa de lucro admitida na proposta, de modo a evitar tanto a apropriação de ganhos excedentes e sem causa jurídica pela contratada quanto a corrosão indevida da remuneração em virtude de modificações na estrutura da receita bruta faturada.

3.6. Com efeito, no tocante aos custos diretos de mão de obra fixa, cumpre distinguir dois planos jurídicos independentes, pois, de fato, o IBS e a CBS não incidem sobre os valores pagos aos trabalhadores a título de salários em decorrência de vínculo empregatício. **Não obstante, o serviço de natureza continuada prestado à GOINFRA consubstancia uma operação mercantil complexa, cujo faturamento global serve de base tributável às contribuições e impostos incidentes sobre a receita auferida pela pessoa jurídica.**

3.7. Por conseguinte, a redação da cláusula não pode sugerir a exclusão artificial da fração correspondente à mão de obra da base tributável do serviço contratado, nem pode gerar restrições ao exercício do direito à repactuação salarial previsto no art. 135 da Lei Federal nº 14.133/2021:

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.

§ 1º A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

§ 2º É vedado a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

§ 4º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

§ 5º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

§ 6º A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

3.8. O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento acerca da obrigatoriedade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual quando sobrevenham alterações nos encargos fiscais incidentes sobre o objeto pactuado:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. MODIFICAÇÃO DE ENCARGOS TRIBUTÁRIOS. ART. 65, § 5º DA LEI 8.666/1993. 1. Nos termos do art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993 é devido o reequilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses de modificação da carga tributária. 2. Contudo, no caso dos autos, o acórdão recorrido consignou que o preço do contrato foi objeto de dois acordos bilaterais firmados após a vigência das alterações legislativas que promoveram a alteração dos encargos tributários. 3. O tributo foi alterado antes da apresentação da proposta dos aditivos, sem que a recorrente se insurgisse quanto à repercussão da desoneração tributária promovida pela Lei 12.701/2012. Portanto, descabe a pretendida retroação do reajuste à data da entrada em vigor da citada modificação legislativa. 4. Recurso Especial não provido. (REsp n. 1.666.305/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/6/2017, DJe de 21/6/2017.)

3.9. A jurisprudência corrobora que a alteração da carga fiscal confere à contratada o direito à recomposição dos custos efetivos, desde que a modificação normativa seja superveniente à formulação da proposta originária e não tenha sido absorvida por termo aditivo subsequente. Sob idêntica perspectiva, o STJ também pacificou a diretriz de que a recomposição por imprevisão não autoriza o desvirtuamento das bases econômicas do ajuste para além do estrito restabelecimento do equilíbrio original:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. TEORIA DA IMPREVISÃO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. I. Caso em exame 1. Recurso especial interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que reconheceu o direito da empresa contratada à recomposição do preço contratado, em razão de alterações

na Convenção Coletiva de Trabalho - CCT da categoria dos vigilantes, que modificaram a forma de remuneração do intervalo intrajornada. 2. A sentença de primeiro grau declarou o direito à recomposição do preço e condenou o INSS ao pagamento das diferenças apuradas, desde que comprovado o efetivo pagamento de horas extras aos funcionários da empresa autora. 3. O Tribunal de origem negou provimento ao recurso do INSS e deu parcial provimento ao apelo da parte autora, majorando os honorários advocatícios. Embargos de declaração foram parcialmente acolhidos para fins de prequestionamento. II. Questão em discussão 4. A questão em discussão consiste em saber se o aumento dos encargos trabalhistas, decorrente de alterações na CCT da categoria profissional dos vigilantes, pode ser considerado fato imprevisível, apto a justificar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, nos termos do art. 65, II, d, da Lei 8.666/1993. III. Razões de decidir 5. O aumento dos encargos trabalhistas determinado por convenção coletiva de trabalho é considerado evento previsível e deve ser suportado pela contratada, não havendo aplicação da Teoria da Imprevisão para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. 6. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que a alteração salarial decorrente de dissídio coletivo ou convenção coletiva não configura fato imprevisível, sendo vedada a repactuação contratual com base no art. 65, II, d, da Lei 8.666/1993. 7. No caso concreto, a alteração no regime de remuneração do intervalo intrajornada dos empregados da parte recorrida, implementada em convenção coletiva, não pode ser considerada fato imprevisível, afastando a possibilidade de recomposição do preço contratado. IV. Dispositivo e tese 8. Resultado do Julgamento: Recurso especial provido para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente o pedido, com inversão dos ônus de sucumbência. Tese de julgamento: 1. O aumento dos encargos trabalhistas determinado por convenção coletiva de trabalho é evento previsível e não autoriza a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. 2. A Teoria da Imprevisão não se aplica a situações previsíveis, como reajustes salariais decorrentes de convenções coletivas, para fins de repactuação contratual. Dispositivos relevantes citados: Lei 8.666/1993, art. 65, II, d. Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp 1.776.360/AM, Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16.11.2020; STJ, REsp 1.824.099/GO, Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13.08.2019; STJ, AgRg no AREsp 827.635/SP, Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26.04.2016. (REsp n. 1.550.825/PR, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 11/11/2025, DJEN de 17/11/2025.)

3.10. Evidencia-se, assim, que os mecanismos de recomposição destinam-se a neutralizar os desequilíbrios provocados por fatores alheios à vontade das partes, mantendo a proporcionalidade das obrigações inicialmente assumidas sem gerar enriquecimento sem causa.

3.11. Destarte, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, disciplinada pelo art. 135 da Lei Federal nº 14.133/2021 para os custos decorrentes de mão de obra, deve coexistir harmoniosamente com a revisão tributária, **sugerindo-se a substituição do texto restritivo dos subitens 18.2 e 16.2 por comando normativo que assegure a recomposição dos componentes de preço comprovadamente afetados pela mutação tributária.**

4. APURAÇÃO DA CARGA LÍQUIDA, ALÍQUOTAS DE TESTE E PROCEDIMENTO REVISIONAL

4.1. No que se refere à análise dos subitens 18.3 a 18.5 da Minuta de Contrato e dos correlatos subitens 16.3 a 16.5 da Minuta de Edital, é possível observar alguns pontos que demandam saneamento. A previsão contida no subitem 18.3 impõe que a contratada apresente à Administração o demonstrativo analítico do "*exato impacto financeiro dos novos tributos sobre a nota fiscal do serviço prestado, compensando-se proporcionalmente os tributos extintos ou diferidos*".

4.2. A redação apresentada incorre em erro ao tomar o montante destacado no documento fiscal como sinônimo automático de ônus financeiro suportado pela empresa, pois, o valor de tributo

lançado no documento fiscal representa o débito apurado na saída da operação, desconsiderando a mecânica de não cumulatividade plena do IBS e da CBS, que confere créditos pelas aquisições de bens e serviços empregados na atividade.

4.3. Nesse sentido, relembra-se que, **para que se caracterize o desequilíbrio ensejador da revisão fundada no art. 134 da Lei Federal nº 14.133/2021, a contratada deve comprovar a variação líquida da carga tributária real vinculada à execução contratual, expurgando créditos fiscais apropriáveis, benefícios fiscais e eventuais desonerações**. Essa cautela ganha relevo determinante para o ano de 2026, período em que a legislação complementar estabelece alíquotas de teste de 0,1% para o IBS e de 0,9% para a CBS.

4.4. O regime instituído dispensa o recolhimento desses valores para os contribuintes que cumprirem as obrigações acessórias, além de prever mecanismos de compensação ou ressarcimento quando houver pagamento efetivo. Dessa forma, como destacado no item 2.19 deste opinativo, a mera indicação gráfica das alíquotas de teste na nota fiscal não traduz acréscimo de custo, sendo vedado crescer automaticamente 1% ao preço faturado contra a GOINFRA sem a demonstração de desembolso financeiro irremediável.

4.5. Ademais, revela-se tecnicamente inadequada a fórmula contratual que menciona compensar proporcionalmente tributos extintos ou diferidos. Extinção e diferimento ostentam naturezas jurídicas distintas, visto que **o diferimento não extingue o encargo tributário, mas apenas transfere o momento da sua exigibilidade**.

4.6. Já **a compensação tributária exige autorização legal expressa e não decorre de estipulação contratual genérica**.

4.7. Cumpre registrar, ainda, que eventual majoração de custos decorrente de multas moratórias, juros ou penalidades fiscais imputáveis à desídia da própria contratada jamais poderá ser transferida para a Administração Pública estadual. O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento de que a revisão contratual por desequilíbrio econômico-financeiro reclama prova cabal e analítica do efetivo prejuízo suportado pela empresa, inadmitindo-se presunções baseadas em dados teóricos:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. REEQUILÍBRIO FINANCEIRO DO CONTRATO. PREJUÍZO. DEMONSTRAÇÃO. AUSÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. 1. Não se conhece de recurso especial por suposta violação do art. 535 do CPC se a parte não especifica o vício que inquina o aresto recorrido, limitando-se a alegações genéricas de omissão no julgado, sob pena de tornar-se insuficiente a tutela jurisdicional. Súmula 284/STF. 2. O acórdão recorrido estabeleceu, de forma independente, com base no acervo fático-probatório dos autos as seguintes premissas: a) ocorreram vários aditamentos contratuais no transcorrer da execução das obras e, nesses aditamentos, as partes pactuaram alterações de cronograma físico-financeiro, ampliação do objeto contratual com aumento do valor a ser pago e também à prorrogação dos prazos. b) a impossibilidade de se acolher o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com base em ressarcimento de custos indiretos, indicados mediante instrumento técnico de controle detalhado de custos, denominados LDI (Lucros e Despesas Indiretas) ou BDI (Bonificação e Despesas Indiretas), por tratar-se de referencial teórico sem comprovação. Consignou, também, a ausência de comprovação dos prejuízos alegados, bem como a previsão, em ambos os contratos, de pagamento de valores a título de manutenção dos canteiros de obras. 3. A alteração das premissas estabelecidas no julgado de origem implica a necessidade de adentrar-se ao exame do acervo fático-probatório dos autos vedado, na instância especial, pelas disposições da Súmula 7/STJ. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg nos EDcl no AREsp n. 251.606/SP, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 7/5/2013, DJe de 16/5/2013.)

4.8. O julgado da Corte Superior confirma que a alegação genérica de aumento de custos ou a invocação abstrata de rubricas teóricas da planilha não supre a obrigação probatória da contratada em demonstrar o dano financeiro efetivamente experimentado. No que concerne ao procedimento revisional disciplinado nos subitens 18.4 e 18.5 do contrato, o exercício da prerrogativa de revisão de ofício pela Administração constitui dever funcional sempre que identificada a redução da carga tributária, assegurado o contraditório prévio à contratada.

4.9. A comparação deve confrontar a estrutura tributária embutida na proposta com aquela legalmente aplicável às operações executadas, observando a tempestividade do pleito **antes de eventual prorrogação contratual**, a teor do art. 131, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021:

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](#).

4.10. Por fim, pontua-se que a redação do subitem 18.5 vincula indevidamente a retroatividade financeira à vigência da norma legal que alterou a carga tributária real.

4.11. Em relação a este aspecto, faz-se necessário mencionar que **vigência da lei, início da produção de efeitos tributários e concreta repercussão econômica no contrato são marcos cronológicos distintos**.

4.12. A retroatividade financeira deve coincidir com o período no qual restou demonstrado o impacto econômico real sobre os serviços executados, vedando-se à contratada qualquer modificação unilateral no faturamento antes da decisão administrativa motivada e da celebração do respectivo termo aditivo.

5. REGIME DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS E PRESERVAÇÃO DAS RETENÇÕES

5.1. A disciplina introduzida no Item 16.6 da Minuta de Edital e no Item 18.6 da Minuta de Contrato cuida do regime de compras governamentais e da destinação da arrecadação tributária:

16.6. A emissão dos documentos fiscais relativos à execução contratual deverá observar o regime tributário aplicável às aquisições realizadas por pessoa jurídica de direito público interno, inclusive quanto à destinação da arrecadação do IBS e da CBS ao ente federativo contratante e à correspondente parametrização dos documentos fiscais eletrônicos, na forma da legislação vigente à época do faturamento.

[...]

18.6. A emissão dos documentos fiscais relativos à execução contratual deverá observar o regime tributário aplicável às aquisições realizadas por pessoa jurídica de direito público interno, inclusive quanto à destinação da arrecadação do IBS e da CBS ao ente federativo contratante e à correspondente parametrização dos documentos fiscais eletrônicos, na forma da legislação vigente à época do faturamento.

5.2. O comando contratual estabelece que a emissão de documentos fiscais deverá observar a destinação da arrecadação do IBS e da CBS ao ente federativo contratante, **na forma da legislação vigente à época do faturamento**. A regra citada, embora se apoie em fundamento constitucional expresse, necessita de explicitação técnica acerca de seus contornos e do seu cronograma de transição.

5.3. Com efeito, o art. 149-C da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, consagrou que o produto da arrecadação do IBS e da CBS incidentes sobre operações contratadas pela administração pública direta e autárquica será destinado ao ente federativo contratante,

mediante redução a zero das alíquotas devidas aos demais entes e correspondente elevação da alíquota devida ao ente contratante, nos moldes do art. 149-C da Constituição Federal:

Art. 149-C. O produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A e da contribuição prevista no art. 195, V, incidentes sobre operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, inclusive suas importações, será integralmente destinado ao ente federativo contratante, mediante redução a zero das alíquotas do imposto e da contribuição devidos aos demais entes e equivalente elevação da alíquota do tributo devido ao ente contratante. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

§ 1º As operações de que trata o **caput** poderão ter alíquotas reduzidas de modo uniforme, nos termos de lei complementar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

§ 2º Lei complementar poderá prever hipóteses em que não se aplicará o disposto no **caput** e no § 1º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

§ 3º Nas importações efetuadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, o disposto no art. 150, VI, "a", será implementado na forma do disposto no **caput** e no § 1º, assegurada a igualdade de tratamento em relação às aquisições internas. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

5.4. Na hipótese dos autos, sendo a GOINFRA uma autarquia estadual vinculada à estrutura do Poder Executivo de Goiás, a destinação das receitas tributárias reverte-se em favor do Estado de Goiás. **Entretanto, esse regime constitucional não se aplica de maneira uniforme e imediata, porquanto a Lei Complementar nº 214/2025, em seu art. 372 c/c arts. 472 e 473, estabelece cronograma escalonado de transição para as aquisições públicas:**

Art. 372. O regime de destinação integral do produto da arrecadação do IBS e da CBS ao ente federativo contratante nos termos do art. 473 desta Lei Complementar:

I - não se aplica:

a) ao IBS e à CBS, em relação aos fatos geradores ocorridos de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2026;

b) à CBS, em relação aos fatos geradores ocorridos de 1º de janeiro de 2027 a 31 de dezembro de 2028;

II - aplica-se integralmente:

a) ao IBS, em relação aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2027;

b) à CBS, em relação aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2033.

Parágrafo único. Em relação aos fatos geradores ocorridos de 1º de janeiro de 2029 a 31 de dezembro de 2032, a aplicação do regime de que trata o **caput** se dará nas seguintes proporções da CBS incidente nas aquisições de bens e serviços pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas:

I - de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2029, 10% (dez por cento);

II - de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2030, 20% (vinte por cento);

III - de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2031, 30% (trinta por cento);

IV - de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2032, 40% (quarenta por cento).

[...]

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 desta Lei Complementar; e

II - a partir de 2034, no nível fixado para 2033.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto neste artigo nas seguintes hipóteses: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

I - aquisições que, cumulativamente, sejam efetuadas de forma presencial e sejam dispensadas de licitação, nos termos da legislação específica; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

II - aquisições sujeitas às alíquotas nacionalmente uniformes de que tratam os arts. 174, 175, 189, 212, 236, 237, 243, 246, incisos II e III do § 4º do art. 293, incisos II e III do *caput* do art. 294, incisos I e II do *caput* do art. 485, § 1º do art. 486 e § 2º do art. 487, todos desta Lei Complementar; ou [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

III - aquisições sujeitas aos regimes do Simples Nacional ou do Microempreendedor Individual (MEI), de que trata a [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#). [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

Art. 473. O produto da arrecadação do IBS e da CBS sobre as aquisições de bens e serviços pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas será integralmente destinado ao ente federativo contratante, mediante redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS devidos aos demais entes federativos e equivalente elevação da alíquota do tributo devido ao ente contratante.

§ 1º Para fins do atendimento ao disposto no *caput* deste artigo:

I - nas aquisições pela União:

- a) serão reduzidas a zero as alíquotas do IBS dos demais entes federativos; e
- b) será a alíquota da CBS fixada em montante equivalente à soma das alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a operação, após a redução de que trata o art. 472 desta Lei Complementar;

II - nas aquisições por Estado:

- a) serão reduzidas a zero a alíquota da CBS e a alíquota municipal do IBS; e
- b) será a alíquota estadual do IBS fixada em montante equivalente à soma das alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a operação, após a redução de que trata o art. 472 desta Lei Complementar;

III - nas aquisições por Município:

- a) serão reduzidas a zero a alíquota da CBS e a alíquota estadual do IBS;
- b) será a alíquota municipal do IBS fixada em montante equivalente à soma das alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a operação, após a redução de que trata o art. 472 desta Lei Complementar; e

IV - nas aquisições pelo Distrito Federal:

- a) será reduzida a zero a alíquota da CBS;
- b) será a alíquota distrital do IBS fixada em montante equivalente à soma das alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a operação, após a redução de que trata o art. 472 desta Lei Complementar.

§ 2º Não se aplica o disposto no *caput* e no § 1º deste artigo às aquisições que, cumulativamente, sejam efetuadas de forma presencial e sejam dispensadas de licitação, nos termos da legislação específica.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo às importações efetuadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, assegurada a igualdade de tratamento em relação às aquisições no País.

§ 4º Nas aquisições realizadas por consórcio público com personalidade jurídica de direito público: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

I - as alíquotas serão fixadas na forma do § 1º deste artigo, equiparando-se a aquisição à

realizada pelo Município da sede do consórcio público; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

II - o produto da arrecadação do IBS e da CBS será integralmente destinado aos entes federativos integrantes do consórcio público, na proporção de sua participação no financiamento da aquisição realizada; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

III - o documento fiscal será emitido em nome do consórcio público. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

§ 5º Observados os critérios estabelecidos em ato conjunto do CGIBS e da RFB, para fins do disposto no inciso II do § 4º deste artigo, o consórcio público deverá informar ao CGIBS e, quando cabível, à RFB a proporção da participação de cada ente federativo no financiamento da aquisição realizada. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

§ 6º Para fins do disposto neste artigo, aplica-se ao CGIBS o tratamento disposto aos consórcios públicos. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026\)](#)

5.5. Resumidamente, **para o ano de 2026, o regime de destinação integral da arrecadação não se aplica para o IBS nem para a CBS. No biênio 2027 e 2028, haverá aplicação integral para o IBS, permanecendo inaplicável para a CBS e, a partir de 2029, a destinação da CBS será gradativa, iniciando-se em 10% e progredindo à razão de dez pontos percentuais ao ano até atingir a integralidade em 2033.**

5.6. Tais percentuais representam a proporção da receita tributária submetida à destinação ao ente adquirente, e não as alíquotas incidentes sobre a prestação.

5.7. Cumpre advertir, ademais, que a cláusula deve consignar a incidência do redutor de alíquotas específico para as compras públicas governamentais, regulado no art. 472 da Lei Complementar nº 214/2025, bem como ressalvar as hipóteses de exceção previstas no § 2º do art. 473 do mesmo diploma.

5.8. Sob o aspecto temporal, o momento do fato gerador nas operações de compras públicas regidas pelo art. 473 é expressamente diferido para a data do pagamento, conforme dispõe o art. 10, § 2º, da legislação complementar, de modo que a menção restrita à legislação vigente à época do faturamento revela-se insuficiente para orientar a parametrização fiscal:

Art. 10. Considera-se ocorrido o fato gerador do IBS e da CBS no momento do fornecimento nas operações com bens ou com serviços, ainda que de execução continuada ou fracionada [...]

§ 2º Nas aquisições de bens e serviços pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, que estejam sujeitas ao disposto no art. 473 desta Lei Complementar, considera-se ocorrido o fato gerador no momento em que se realiza o pagamento.

5.9. Por sua vez, os subitens 16.7 do Edital e 18.7 do Contrato tratam da preservação das obrigações de retenção na fonte:

16.7. A instituição e a implementação do IBS e da CBS não afastam as obrigações de retenção na fonte relativas aos tributos e contribuições incidentes sobre a renda e sobre a folha de salários, que permanecerão sujeitas à legislação específica vigente, cabendo à Contratante efetuar as retenções legalmente exigíveis por ocasião do pagamento. [...]

18.7. A instituição e a implementação do IBS e da CBS não afastam as obrigações de retenção na fonte relativas aos tributos e contribuições incidentes sobre a renda e sobre a folha de salários, que permanecerão sujeitas à legislação específica vigente, cabendo à Contratante efetuar as retenções legalmente exigíveis por ocasião do pagamento.

5.10. A finalidade do dispositivo mostra-se correta, pois a implantação do novo sistema

tributário não revoga os regimes legais de retenção tributária e previdenciária incidentes sobre pagamentos públicos. Todavia, a redação sugerida circunscreve as retenções àquelas relativas à *"renda e folha de salários"*, omitindo outras incidências cabíveis e fixando genericamente que a retenção ocorrerá sempre por ocasião do pagamento.

5.11. Portanto, recomenda-se que o texto seja aperfeiçoado para alcançar todas as retenções legalmente atribuídas à contratante estadual, sem restringir a fórmula ao imposto sobre a renda, de modo que seja explicitada a aplicação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) em conformidade com a Instrução Normativa RFB nº 1.234/2012, recepcionada no âmbito do Estado de Goiás por força da jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal, bem como a retenção previdenciária de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal prevista no art. 31 da Lei Federal nº 8.212/1991, cujo marco de exigibilidade vincula-se à emissão da fatura dos serviços prestados com cessão de mão de obra.

5.12. Com o propósito de conferir suporte técnico redacional à Administração, sugere-se a adoção da seguinte redação substitutiva para o Item 16 da Minuta de Edital e para a Cláusula Décima Oitava da Minuta de Contrato, procedendo-se aos ajustes formais de remissão pertinentes a cada instrumento:

a) **Subitem 18.1 (Item 16.1 do Edital):** As partes reconhecem que a criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais supervenientes à data da apresentação da proposta, bem como a superveniência de disposições legais com comprovada repercussão sobre os preços contratados, ensejarão a alteração do valor pactuado, para mais ou para menos, visando ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos do art. 134 da Lei Federal nº 14.133/2021.

b) **Subitem 18.2 (Item 16.2 do Edital):** A revisão alcançará os componentes da formação do preço comprovadamente afetados pela alteração tributária, abrangendo seus reflexos sobre custos diretos, indiretos e créditos tributários vinculados à execução contratual, preservados os parâmetros de remuneração da proposta e vedada a alteração de componentes sem nexos causal com o evento tributário, sem prejuízo da repactuação salarial de mão de obra e dos demais mecanismos legais de reajustamento e recomposição.

c) **Subitem 18.3 (Item 16.3 do Edital):** Nos períodos de transição com alíquotas de teste ou reduzidas do IBS e da CBS, a comprovação do impacto dependerá da apresentação de demonstrativo analítico da variação líquida da carga tributária efetivamente suportada na execução do contrato, considerados os efeitos das reduções ou extinções de tributos, dos créditos legalmente aproveitáveis, das dispensas de recolhimento e das compensações ou restituições cabíveis, vedado o repasse automático de alíquotas destacadas e a transferência de custos decorrentes de infrações ou mora tributária imputáveis à contratada.

d) **Subitem 18.4 (Item 16.4 do Edital):** O procedimento de revisão poderá ser instaurado mediante requerimento formal e tempestivo da contratada, protocolizado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação, devidamente instruído com a memória de cálculo comparativa entre a estrutura tributária considerada na proposta e aquela legalmente aplicável às operações e aos períodos atingidos pelo evento, acompanhada da documentação fiscal e contábil comprobatória.

e) **Subitem 18.5 (Item 16.5 do Edital):** Os efeitos financeiros da revisão corresponderão ao período em que ficar comprovada a efetiva repercussão da alteração tributária sobre os preços contratados, observado o início de produção dos efeitos da norma aplicável às operações alcançadas e a vedação à duplicidade de recomposição, ficando vedada à

contratada a alteração unilateral do faturamento antes da decisão administrativa motivada e da celebração de termo aditivo.

f) **Subitem 18.6 (Item 16.6 do Edital):** A emissão dos documentos fiscais relativos à execução contratual observará as regras aplicáveis às compras governamentais, inclusive os redutores de alíquotas, a destinação da arrecadação ao Estado de Goiás, as exceções e o cronograma de transição legalmente previstos, respeitadas as normas sobre a ocorrência do fato gerador na contratação pública e a aplicação temporal da legislação tributária.

g) **Subitem 18.7 (Item 16.7 do Edital):** A implementação do IBS e da CBS não afasta as demais obrigações de retenção e recolhimento legalmente atribuídas à contratante, inclusive as relativas ao imposto de renda e às contribuições previdenciárias, quando aplicáveis sobre os pagamentos ou faturas do contrato, observados as hipóteses de incidência, bases de cálculo, alíquotas, dispensas, momentos de retenção e prazos estabelecidos na legislação específica.

6. CONCLUSÃO

6.1. Diante dos fatos e fundamentos apresentados, conclui-se pela necessidade de adequação das minutas de edital e contrato, **observadas as condicionantes deste opinativo, em especial as constantes dos itens 2.9, 2.12, 2.20, 3.11, 4.3 e 5.12.**

6.2. Esclareça-se que não compete à Procuradoria Setorial, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar-se sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tampouco sobre a conveniência e oportunidade dos atos ora pretendidos.

6.3. Por fim, destaca-se não competir a esta Procuradoria Setorial validar ou realizar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, conferida pela Lei Complementar Estadual nº 164/2021, bem como interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica nº 1/2021 (202100003008897), salvo quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consulente.

6.4. É o parecer.

6.5. À apreciação superior.

Referências:

1. ^ BRAZUNA, José Luis Ribeiro. CBS, IBS e IS nas bases de cálculo de IPI, ICMS, ISS e IOF-Seguros. Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT, Belo Horizonte, ano 23, n. 138, p. 101-119, nov./dez. 2025

SETOR DE ANÁLISE DE NEGÓCIOS PÚBLICOS DO(A) AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES, aos 28 dias do mês de setembro de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **LUAN VANZETTO, Procurador (a) do Estado**, em 28/09/2026, às 16:56, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **96354737** e o código CRC **AB09171C**.

SETOR DE ANÁLISE DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
AVENIDA GOVERNADOR JOSÉ LUDOVICO DE ALMEIDA 20, S/C - Bairro CONJUNTO
CAIÇARA - GOIANIA - GO - CEP 74775-013 - (62)3265-4043.



Referência: Processo nº 202400036006221

SEI 96354737

Criado por [deborah.cdsp](#), versão 56 por [luan.vanzetto](#) em 28/09/2026 16:55:31.