

Reforma e saneamento: a quem cabe prova do desequilíbrio?

Autor(a): Vitor Soliano

Publicado em: 26 de julho de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/reforma-e-saneamento-a-quem-cabe-prova-do-desequilibrio>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-jul-26/reforma-tributaria-e-saneamento-basico-a-quem-cabe-a-prova-do-desequilibrio-contratual-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/reforma-e-saneamento-a-quem-cabe-prova-do-desequilibrio#ep-74688256

Resumo

Municípios e estados precisam capacitar procuradorias e áreas de controle para avaliar essa prova no mesmo intervalo apertado

Texto integral

A reforma tributária alterou a carga que incide sobre contratos administrativos de longa duração — incluídas as concessões e PPPs de saneamento básico — e o artigo 374 da Lei Complementar nº 214/2025 assegura o direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro sempre que esse impacto for comprovado. [1] O dispositivo, porém, não resolve uma questão anterior a qualquer cálculo: a quem cabe provar que a reforma, de fato, desequilibrou o contrato? Fato do príncipe ou imprevisão? A doutrina distingue, há décadas, o fato do príncipe da teoria da imprevisão a partir de um único critério: a identidade entre o ente que editou a norma geradora do desequilíbrio e o ente que figura como contratante. Hely Lopes Meirelles definiu o fato do príncipe como a determinação estatal geral, imprevista e imprevisível que onera substancialmente a execução do contrato [2] ; quando essa identidade existe, o nexos causal entre a norma e o prejuízo se presume. Quando não existe — porque quem editou a norma foi a União, e quem contratou foi um estado ou um município —, o evento se qualifica como imprevisão, e o nexos causal deixa de se presumir: passa a ser ônus do contratado. A reforma tributária foi editada pela União. Isso significa que, em contratos federais, o desequilíbrio tende a se qualificar como fato do príncipe, com presunção a favor do contratado. Em contratos estaduais e municipais, porém, a reforma é evento externo ao contratante — e é o contratado quem tem de demonstrar, com instrução técnica, que a mudança tributária efetivamente rompeu a equação do contrato. O problema é que boa parte da infraestrutura brasileira de longa duração é, precisamente, estadual ou municipal. O saneamento básico é o exemplo mais evidente: a Lei nº 11.445/2007 atribui ao município a titularidade do serviço [3] . O mesmo padrão se repete em transporte urbano, iluminação pública e boa parte da malha viária não federal. Na prática, portanto, o regime que exige prova do contratado — e não o que a presume — é o regime-regra, não a exceção, para quem contrata com o poder público brasileiro. 90 dias não é tempo para começar. O artigo 376, § 1º, da LC nº 214/2025 fixa prazo de 90 dias para a decisão do pedido de reequilíbrio [4] . Esse prazo já é demasiadamente curto para qualquer análise que exija comparar regimes e modelar créditos de IBS e CBS por fase da transição, que se estende até 2033. Em contratos subnacionais,

onde o contratado ainda precisa provar o nexo causal do zero, o risco de indeferimento por insuficiência de prova — dentro do próprio prazo legal — é ainda maior. Dois precedentes do TCU, lidos em conjunto, tornam esse risco concreto. O Acórdão nº 1.827/2008-Plenário veda a recomposição de custos passados não contestados a tempo [5] : não basta protestar, é preciso instruir dentro do prazo. Por sua vez, o Acórdão nº 1.431/2017-Plenário exige análise global dos custos da avença [6] : não basta apontar o tributo que subiu, é preciso apresentar o saldo entre ônus extintos, ônus criados e créditos da não cumulatividade. Somadas, essas duas exigências formam um filtro duplo sobre quem já carrega, no regime da imprevisão, o encargo de provar o próprio nexo causal. O que deve mudar na prática A consequência prática é simples de enunciar e fácil de ignorar: em contratos estaduais e municipais, esperar o prazo de 90 dias abrir para só então montar a prova é esperar demais. A instrução técnica — comparação de regimes, modelagem de créditos por fase da transição, 2025 como base comparativa — precisa estar pronta antes do pedido, não depois dele. Essa prioridade vale também para o outro lado da mesa. Gestores municipais e estaduais, quase sempre desprovidos de adequada estrutura de auditoria tributária, terão de avaliar prova técnica complexa apresentada pelo contratado dentro do mesmo prazo de 90 dias — o que torna a capacitação das procuradorias e das áreas de controle tão urgente quanto a instrução dos próprios pedidos. A distinção entre fato do príncipe e imprevisão não é, portanto, um detalhe de qualificação jurídica a ser resolvido em uma frase antes de se passar à análise técnica do desequilíbrio. Ela decide, antes de qualquer outra coisa, quem começa o procedimento com uma presunção a seu favor — e quem começa com um dossiê inteiro ainda por construir. Conclusão A resposta à pergunta que orientou este artigo toma uma distinção doutrinária conhecida há décadas e a converte em critério operacional para um problema novo, consistente em decidir, na prática, sobre o resultado dos pedidos de recomposição sob a LC nº 214/2025. Para quem lida com esses contratos no dia a dia, a lição é mais direta ainda: concessionárias de saneamento, transporte urbano e infraestrutura viária precisam ter pronta, antes mesmo de protocolar o pedido, a instrução técnica capaz de comprovar o nexo causal do seu pedido de reequilíbrio contratual— o prazo de 90 dias, lido à luz dos precedentes do TCU, não deixa espaço para produzi-la depois. Do outro lado, municípios e estados capacitar procuradorias e áreas de controle para avaliar essa prova no mesmo intervalo apertado. A reforma tributária promete recompor o equilíbrio contratual, porém a lei, sozinha, não cumpre essa promessa. Quem já sabe a quem cabe provar chega mais preparado ao momento em que ela é, de fato, colocada à prova.

[1] “ 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.” [2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 185. [3] Lei nº 11.445/2007, art. 8º. [4] “§ 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.” [5] TCU. Acórdão nº 1.827/2008-Plenário. Rel. min. Benjamin Zymler. [6] TCU. Acórdão nº 1.431/2017-Plenário. Rel. min. Vital do Rêgo.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SOLIANO, Vitor. Reforma e saneamento: a quem cabe prova do desequilíbrio?. conjur_import, 26 jul. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-jul-26/reforma-tributaria-e-saneamento-basico-a-quem-cabe-a-prova-do-desequilibrio-contratual-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/reforma-e-saneamento-a-quem-cabe-prova-do-desequilibrio>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Soliano, V. (2026, July 26). Reforma e saneamento: a quem cabe prova do desequilíbrio?. *conjur_import*. <https://conjur.com.br/2026-jul-26/reforma-tributaria-e-saneamento-basico-a-quem-cabe-a-prova-do-desequilibrio-contratual-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SOLIANO, Vitor. 2026. "Reforma e saneamento: a quem cabe prova do desequilíbrio?" *conjur_import*, July 26. <https://conjur.com.br/2026-jul-26/reforma-tributaria-e-saneamento-basico-a-quem-cabe-a-prova-do-desequilibrio-contratual-2>

BibTeX

```
@article{vitor-soliano-reforma-e-saneamento-a-quem-cabe-prova-d-2026,  
  author = {Soliano, Vitor},  
  title = {Reforma e saneamento: a quem cabe prova do desequilíbrio?},  
  journal = {conjur_import},  
  year = {2026},  
  url = {https://conjur.com.br/2026-jul-26/reforma-tributaria-e-saneamento-basico-a-quem-cabe-a-prova-do-desequilibrio-contratual-2},  
  urldate = {2026-07-26}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito
<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/reforma-e-saneamento-a-quem-cabe-prova-do-desequilibrio>
PDF gerado em 2026-09-30 19:21 UTC