

JCM

JCM.ADV.BR

JCM ADVOGADOS ASSOCIADOS

# REFORMA TRIBUTÁRIA

CONCESSÃO DE RODOVIAS  
(ARTS. 373 A 377)



Best Lawyers



# CONCESSÃO DE RODOVIAS **(ARTS. 373 A 377)**

## COMENTÁRIOS INICIAIS

A Lei Complementar nº 124/25 não adotou um regime diferenciado para o setor de concessões públicas. Ao invés disso, apenas procurou, no capítulo IV (art. 373/377), editar normas para garantir o reequilíbrio de contratos administrativos.

No entanto, antes de analisarmos as mencionadas normas, é importante esclarecer características específicas do setor de concessão de rodovias para compreendermos os impactos que a reforma tributária trará sobre ele.

## CONTRATO DE CONCESSÃO DE RODOVIAS, MONOPÓLIO NATURAL, CAPEX, TAXA INTERNA DE RETORNO - TIR

Toda a discussão dos pontos centrais da reforma tributária (não cumulatividade e *split payment*) girou em torno das chamadas operações B2B (*Business-to-Business*) e B2C (*Business to-Consumer*).

Em outras palavras, as regras relativas ao aproveitamento de créditos, recolhimento, local de destino da operação, *split payment* (divisão de pagamento), responsabilidade de recolhimento, irão variar conforme estejamos falando de uma operação dentro da cadeia de circulação de mercadoria ou prestação de serviços (B2B) ou de venda ao consumidor final (B2C)

Isso acontece porque embora o fornecedor de bens ou mercadorias e os prestadores de serviço constem na lei como “contribuintes”, o ônus do tributo deve recair sobre o consumidor final. Nos chamados tributos indiretos, a riqueza que se quer atingir não coincide com o contribuinte previsto na lei. Nos demais tributos existe essa coincidência.

Por exemplo, no caso do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU, a riqueza que se quer atingir por meio da cobrança do imposto é a propriedade, e o contribuinte constante da lei é o proprietário. No entanto, nos impostos indiretos, tais como o ICMS, IPI, o PIS e a COFINS, o contribuinte é o “fornecedor”, o “prestador de serviço”, enquanto a riqueza que se quer atingir por meio da cobrança do imposto é a do consumidor final.

Essa lógica foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 213.396-5/SP, no qual se discutia a legitimidade da substituição tributária progressiva antes da publicação da Emenda Constitucional nº 3/93. Em seu voto, o Ministro Relator Ilmar Galvão deixa claro que a capacidade contributiva (riqueza) a ser atingida é a do consumidor final, ao expor que:

→ Não há falar-se, portanto, em violação ao princípio da capacidade contributiva, visto que, nos impostos indiretos, como ICMS, é por demais sabido, conquanto o contribuinte de direito seja aquele obrigado, por lei a recolher o tributo, é o adquirente ou consumidor final o contribuinte de fato. Esse é que vai ser atingido pelo ônus do imposto, haja ou não substituição tributária. **A capacidade contributiva do consumidor que deve ser considerada.**

Quando a EC 132/2025 introduziu a não cumulatividade ampla (art. 156-A, §1º inciso VII da CF/88), o que se pretendeu foi transferir para o consumidor final todo o ônus da incidência na cadeia de produção ou prestação de serviço.

No entanto, quando estamos tratando de atividades prestadas por meio de concessão pública, esse repasse não depende apenas de fatores econômicos. Para que ele ocorra é preciso uma autorização do poder público concedente.

Isso porque as concessões rodoviárias são espécie de **delegação de serviço público** para a exploração da infraestrutura viária mediante a cobrança de tarifa (pedágio), conforme previsto na **Lei nº 14.133/21** e no art. 175 da Constituição Federal.

As concessionárias de infraestrutura, como rodovias, não se enquadram nos modelos clássicos de negócio (B2B ou B2C), pois não operam em ambiente de mercado competitivo. São prestadoras de serviço público delegado, com receitas reguladas e atividades executadas em regime de concessão.

O setor de concessões opera sob a lógica de monopólio natural, em que a duplicação de infraestruturas (por empresas concorrentes) seria ineficiente. As tarifas cobradas ao usuário são definidas por contrato e controladas por agência reguladora (ANTT), e não podem ser reajustadas livremente para compensar aumentos de custos como, por exemplo, os custos tributários. As características do monopólio natural são as seguintes:

↳ **Infraestrutura fixa e indivisível:** não é viável construir múltiplas rodovias paralelas para concorrer diretamente.

**Alta exigência de despesas de capital – CAPEX (Capital Expenditure):** os projetos envolvem grandes investimentos em engenharia, desapropriações e tecnologia;

**Baixa elasticidade da demanda e ausência de substitutos reais:** os usuários não têm liberdade para escolher outro fornecedor no mesmo trajeto.

**Tarifas reguladas:** os preços são definidos em contrato e revisados por critérios regulatórios, sem liberdade de mercado;

**Exclusividade contratual:** cada concessão outorga um domínio territorial exclusivo, vedando a entrada de concorrentes diretos.

Em razão do exposto, é importante verificar se a reforma tributária trará impacto para as concessionárias de rodovias, e como ficará o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Isso porque a CAPEX (despesas de capital) compõe os fluxos de investimentos que embasam a Taxa Interna de Retorno -TIR

A Taxa Interna de Retorno – TIR é composta por Investimentos (CAPEX), custos operacionais (OPEX- *Operational Expenditure*), tais como manutenção da vida, atendimento ao usuário, reposição de equipamentos, receitas (tarifas de pedágio, receitas acessórias, subvenções públicas), parâmetros financeiros (vida útil do projeto, inflação esperada, custo de capital e impostos incidentes).

Expostas as especificidades do setor, analisaremos, a seguir, o impacto da reforma tributária.

## REFORMA TRIBUTÁRIA E O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS.

Conforme exposto no primeiro ebook, a Lei Complementar nº 124/25 passará por um regime de transição (de 2026 a 2033), no qual haverá a incidência dos novos tributos (IBS e CBS) e dos antigos (ICMS, PIS, COFINS, ISS e IPI). A preponderância dos novos tributos vai aumentando no decorrer do tempo e, inversamente, o montante exigido dos antigos tributos irá diminuir.

A LC 214/2025 criou as figuras das alíquotas de referência e alíquotas efetivas. Isso significa que a majoração das alíquotas de referência não equivale à alíquota efetiva, pois, diversamente do que ocorria em relação ao ICMS, IPI, PIS e COFINS, o creditamento é amplo.

Nos primeiros anos da transição, a possibilidade de aproveitamento de créditos será limitada. O contribuinte pagará a nova alíquota, mas não conseguirá recuperar parte significativa do que investiu, gerando um impacto desproporcional sobre a carga tributária.

A consequência direta é o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, uma vez que os custos tributários aumentam sem a devida compensação. Tal circunstância exigirá a ativação dos mecanismos de reequilíbrio previstos na Lei nº 14.133/2021.

A Lei Complementar nº 214/2025 procurou disciplinar essa questão nos artigos 373 a 377, em capítulo denominado “*Do reequilíbrio dos contratos administrativos*”;

É importante observar que o capítulo destina-se aos contratos firmados anteriormente à entrada em vigor desta Lei Complementar (art. 373) ou aos contratos firmados após a vigência da Lei cuja proposta tenha sido apresentada antes da sua entrega em vigor.

Isso, no entanto, não significa que os contratos firmados após a vigência da lei não possam ser objeto de pedido de revisão decorrente de desequilíbrio econômico financeiro, uma vez que este (equilíbrio econômico) está previsto na Lei nº 14.133/2021.

No entanto, a Lei Complementar nº 214/2025 restringe o procedimento específico nela previsto aos contratos anteriores à sua publicação ou cuja proposta tenha sido apresentada antes da sua entrada em vigor.

O artigo 374 determina que *“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”*

O §1º do artigo 374 procura estabelecer os elementos que devem ser considerados para a determinação da carga tributária efetiva suportada pelas empresas contratadas. São eles:

- 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;
- b) a possibilidade de repasse a terceiros, pela contratada, do encargo financeiro dos tributos;
- c) os impactos decorrentes da alteração dos tributos no período de transição;
- d) os benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros da contratada relacionados aos tributos extintos (ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI).

É interessante observar que o §2º do art. 374 determina que as normas específicas previstas nesse capítulo aplicam-se, inclusive, àqueles contratos que já prevêm em matriz de risco que os impactos tributários supervenientes são de responsabilidade da contratada.

Um dos grandes problemas da lei está na disparidade de procedimentos quando os custos suportados pelas contratadas diminuem ou aumentem. Isso porque na hipótese de a nova legislação tributária representar uma diminuição de custos, a Administração Pública pode, de ofício e unilateralmente, alterar o contrato, conforme disposto no artigo 375, sendo assegurada à contratada sua manifestação.

Observe que nesse ponto (revisão de ofício por parte da administração), a lei é auto-aplicável, e não estabelece a observância de quaisquer condições, como, por exemplo, as previstas na Instrução Normativa nº 33/2024 da ANTT. A referida Instrução, em seu artigo 5º, §3º exige o seguinte procedimento para a recomposição de ofício:

- ↳ § 3º Quando o procedimento de recomposição for iniciado de ofício, deverá ser formalizado por meio de despacho do Superintendente da Surod, subsidiado pelas áreas finalísticas ou por iniciativa própria, contendo:
- I - a descrição pormenorizada dos fatos que ocasionaram o desequilíbrio econômico-financeiro;
  - II - o fundamento contratual que ampara a recomposição;
  - III - a estimativa preliminar dos impactos financeiros decorrentes do desequilíbrio identificado, com indicação das fontes de dados e metodologias utilizadas na estimativa, quando possível;
  - IV - as medidas propostas para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão;
  - V - a indicação de aplicação das normas estabelecidas nesta Instrução Normativa; e
  - VI - as providências a serem adotadas para a continuidade do processo.

Por outro lado, na hipótese de aumento de custos, o art. 376 prevê que 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.

O inciso III do art. 376 determina que o procedimento de revisão deverá tramitar de forma prioritária, o qual deverá ser decidido de forma definitiva no prazo de 90 dias contados do protocolo, prorrogável uma única vez por

igual período caso seja necessária instrução probatória suplementar (§1º)

Além disso, o §4º do art. 176 prevê a possibilidade de implementação provisória do reequilíbrio econômico financeiro 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.

Quanto a esse ponto (implementação provisórias do reequilíbrio financeiro), é importante ressaltar que a Instrução Normativa nº 33/2024, em seu capítulo VI, arts. 22 a 33, disciplina as medidas mitigadoras de desequilíbrios econômicos-financeiros tais como o Reequilíbrio Parcial de Natureza cautelar e o Reequilíbrio Baseado em Evidência.

Além da disparidade de procedimentos para a revisão de ofício e revisão solicitada pela contratada, outra questão preocupante é a ausência de sanção caso descumprido o prazo de 90 dias para a conclusão do processo de revisão.

De acordo com o presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR, em audiência no Senado em 18/09/2024, de nada adiantará a previsão de prioridade e o prazo de 90 dias, se não for estabelecida uma penalidade pelo descumprimento dos prazos.

De fato, a Lei Complementar 214/2025 limita-se a estabelecer um prazo de 90 dias, sem prever qualquer sanção na hipótese de descumprimento desse prazo por parte da administração pública.

Apesar do §3º do art. 376 delegar às pessoas jurídicas com atribuição para decidir sobre procedimentos de reequilíbrio econômico financeiro a regulamentação dos pedidos, entendemos que a sanção por descumprimento do prazo deveria estar prevista em lei.

Uma medida que poderia mitigar o problema seria o ajuizamento de mandados de segurança para determinar, liminarmente, a realização da referida análise, nos moldes do que hoje ocorre com a Lei 11.457/2007.

A referida lei (assim como a LC 214/2025) preceituou a obrigatoriedade de ser proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar do protocolo dos pedidos dirigidos à Administração Tributária Federal, sem, no entanto, prever qualquer sanção na hipóteses de descumprimento desse prazo.

Os contribuintes, passados os 360 dias previstos na lei, têm ajuizado mandados de segurança requerendo a manifestação da Administração Pública quanto ao pedido realizado. Essa pretensão conta com o respaldo do **Superior Tribunal de Justiça** que, em julgamento de **recurso repetitivo**:

“TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL FEDERAL. PEDIDO ADMINISTRATIVO DE RESTITUIÇÃO. PRAZO PARA DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DA LEI 9.784/99. IMPOSSIBILIDADE. NORMA GERAL. LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. DECRETO 70.235/72. ART. 24 DA LEI 11.457/07. NORMA DE NATUREZA PROCESSUAL. APLICAÇÃO IMEDIATA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA.

**1. A duração razoável dos processos foi erigida como cláusula pétrea e direito fundamental pela Emenda Constitucional 45, de 2004, que acresceu ao art. 5º, o inciso LXXVIII, in verbis: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”**

**2. A conclusão de processo administrativo em prazo razoável é corolário dos princípios da eficiência, da moralidade e da razoabilidade.** (Precedentes: MS 13.584/DF, Rel. Ministro JORGE MUSSI, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2009, DJe 26/06/2009; REsp 1091042/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 21/08/2009; MS 13.545/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 29/10/2008, DJe 07/11/2008; REsp 690.819/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/02/2005, DJ 19/12/2005)

**3. O processo administrativo tributário encontra-se regulado pelo Decreto 70.235/72 - Lei do Processo Administrativo Fiscal -, o que afasta a aplicação da Lei 9.784/99, ainda que ausente, na lei específica, mandamento legal relativo à fixação de prazo razoável para a análise e decisão das petições, defesas e recursos administrativos**

do contribuinte.

4. Ad argumentandum tantum, dadas as peculiaridades da seara fiscal, quiçá fosse possível a aplicação analógica em matéria tributária, caberia incidir à espécie o próprio Decreto 70.235/72, cujo art. 7º, § 2º, mais se aproxima do thema judicandum, in verbis: “Art. 7º O procedimento fiscal tem início com: (Vide Decreto nº 3.724, de 2001) I - o primeiro ato de ofício, escrito, praticado por servidor competente, cientificado o sujeito passivo da obrigação tributária ou seu preposto; II - a apreensão de mercadorias, documentos ou livros; III - o começo de despacho aduaneiro de mercadoria importada.

§ 1º O início do procedimento exclui a espontaneidade do sujeito passivo em relação aos atos anteriores e, independentemente de intimação a dos demais envolvidos nas infrações verificadas.

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 1º, os atos referidos nos incisos I e II valerão pelo prazo de sessenta dias, prorrogável, sucessivamente, por igual período, com qualquer outro ato escrito que indique o prosseguimento dos trabalhos.» 5. A Lei n.º 11.457/07, com o escopo de suprir a lacuna legislativa existente, em seu art. 24, preceituou a obrigatoriedade de ser proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do protocolo dos pedidos, litteris: «Art. 24. É obrigatório que seja proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte.» 6. Deveras, ostentando o referido dispositivo legal natureza processual fiscal, há de ser aplicado imediatamente aos pedidos, defesas ou recursos administrativos pendentes.

**7. Destarte, tanto para os requerimentos efetuados anteriormente à vigência da Lei 11.457/07, quanto aos pedidos protocolados após o advento do referido diploma legislativo, o prazo aplicável é de 360 dias a partir do protocolo dos pedidos (art. 24 da Lei 11.457/07).**

8. O art. 535 do CPC resta incólume se o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

**9. Recurso especial parcialmente provido, para determinar a obediência ao prazo de 360 dias para conclusão do procedimento sub judice.** Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.”

(REsp 1138206/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/08/2010, DJe 01/09/2010)

De todo modo, entendemos que a solução para esse problema deve ser

buscada junto à Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT. É importante noticiar que a ANTT promoveu reunião da SEJANTT para tratar, dentre outros temas, do impacto da reforma tributária nos contratos de concessão.

A SEJANTT foi instituída pela Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), em outubro do ano passado, por meio da Instrução Normativa nº 1/2024. O comitê foi idealizado, implementado e é conduzido pela PF-ANTT, tendo como meta principal promover um ambiente regulatório mais estável e previsível, garantindo que normas e contratos de concessão sejam elaborados de maneira clara e juridicamente segura.

## DO REGIME ESPECIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA – REIDI

É importante observar que o Regime Especial para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI, criado pela Lei nº 11.488/2007, será mantido com a reforma tributária.

De fato, o artigo 106 da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece que *“observada a disciplina estabelecida na legislação específica, serão efetuadas com suspensão do pagamento do IBS e da CBS as importações e as aquisições no mercado interno de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, e de materiais de construção, realizadas diretamente pelos beneficiários do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) para utilização ou incorporação em obras de infraestrutura destinadas ao ativo imobilizado.”*

O §1º do referido artigo prevê que também estarão sujeitos à suspensão do IBS/CBS as seguintes operações:

- a) Importação de serviços destinados a obras de infraestrutura para incorporação no ativo imobilizado;
- b) Aquisição no mercado interno de serviços destinados a obras de infraestrutura para incorporação no ativo imobilizado; e
- c) a locação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos destinados a obras de infraestrutura para incorporação ao ativo imobilizado.

Na verdade, o Regime Especial foi ampliado. Originariamente só se aplicava às contribuições do PIS/COFINS. No entanto, o novo REIDI aplica-se também ao IBS (que substituirá os impostos estaduais e municipais).

Além disso, é importante observar que o § 2º do art. 106 prevê que a “suspensão do pagamento do IBS e da CBS prevista no caput e no § 1º deste artigo converte-se em alíquota zero após a utilização ou incorporação do bem, material de construção ou serviço na obra de infraestrutura”.

Veja que, para efeitos de apropriação de créditos, a Lei Complementar nº 214/2025 conferiu um tratamento mais benéfico aos produtos sujeitos à alíquota zero.

Conforme mencionamos no nosso 12º ebook, de acordo com os artigos 49 e 52 da Lei Complementar nº 214/2025, as operações sujeitas à alíquota zero terão um tratamento mais benéfico do que as operações isentas e imunes no que tange ao aproveitamento dos créditos. Isso porque embora a alíquota zero, assim como a isenção e imunidade, não permita a apropriação de créditos na etapa seguinte da cadeia de circulação da mercadoria, permitirá a manutenção dos créditos relativos às operações anteriores. Confira-se:

- Art. 49. As operações imunes, isentas ou sujeitas a alíquota zero, a diferimento ou a suspensão **não permitirão a apropriação de créditos pelos adquirentes dos bens e serviços.**
- Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não impede a apropriação dos créditos presumidos previstos
- (...)
- Art. 52. **No caso de operações sujeitas a alíquota zero, serão mantidos os créditos relativos às operações anteriores.**

Como a alíquota zero permite a manutenção dos créditos relativos às etapas anteriores à exoneração do IBS/CBS, é possível concluir que a exoneração via “alíquota zero” será mais benéfica do que aquelas efetuadas por meio de “isenção” e “imunidade” com exceção da imunidade relativa aos produtos exportados.

**JCM**

JCM.ADV.BR

**JCM** ADVOGADOS ASSOCIADOS

**Belo Horizonte / MG**

Av. Afonso Pena, 2.951  
Funcionários  
CEP: 30130-006  
tel: +55 31 2128-3585  
fax: +55 31 2128-3550

email: [bh@jcm.adv.br](mailto:bh@jcm.adv.br)

**Brasília / DF**

SCN, Quadra 01, Bl. F  
Edifício America Office Tower  
Sala 1209 - Asa Norte  
CEP: 70711-905  
tel: +55 61 3322-8088

email: [bsb@cm.adv.br](mailto:bsb@cm.adv.br)

**São Paulo / SP**

Rua Tabapuã, 627  
4º andar - Itaim Bibi  
CEP: 04533-012  
tel: +55 11 3286-0532  
fax: +55 11 3262-4261

email: [sp@jcm.adv.br](mailto:sp@jcm.adv.br)

**Jaraguá do Sul / SC**

Av. Getúlio Vargas, 827  
2º andar - Centro  
CEP: 89251-000  
tel: +55 47 3276-1010  
fax: +55 47 3276-1010

email: [sc@jcm.adv.br](mailto:sc@jcm.adv.br)

**Rio de Janeiro / RJ**

Praça XV de Novembro, 20  
5º andar / 502 - Centro  
CEP 20010-010  
tel: +55 21 2526-7007  
fax: +55 21 2526-7007

email: [rj@jcm.adv.br](mailto:rj@jcm.adv.br)



Best Lawyers