GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

Diretoria Jurídica

Departamento Jurídico Consultivo

Parecer SEI-GDF n.º 13/2025 - NOVACAP/PRES/DJ/DCO

Processo n°: 00112-00024254/2021-16

Interessado: Diretoria de Planejamento e Projetos

Assunto: Alteração do regime tributário de desoneração da folha de pagamento e a possibilidade de reequilíbrio futuro.

E M E N T A : CONSULTA EM TESE. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA . ALTERAÇÃO TRIBUTÁRIA. DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO. REONERAÇÃO PROGRESSIVA. IMPOSSIBILIDADE DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. INEXISTÊNCIA DE FATO IMPREVISÍVEL. RISCO ORDINÁRIO DO NEGÓCIO. VINCULAÇÃO À PROPOSTA.

Senhor Chefe do Departamento Consultivo,

1. RELATÓRIO

1. Cuida a presente instrução de procedimento licitatório em curso, que tem por referência o Edital de Licitação do PE nº 002/2024 - DECOMP/DA (154213700), sendo o seu objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de engenharia de natureza continuada, relativos à manutenção preventiva, corretiva, preditiva, eventuais diversas, e assistência técnica, compreendendo o fornecimento de mão de obra, de todos os materiais de consumo e insumos, de todo o ferramental e equipamentos, bem como quaisquer outros necessários à perfeita operação dos sistemas de refrigeração, dos equipamentos e instalações mecânicas dos sistemas de climatização, ventilação e exaustão mecânica nas edificações sob gestão da SECEC/DF, situados em diversos locais do Distrito Federal, conforme consta do referido Edital e seus anexos.

2. A licitação foi suspensa em 08/11/2024, conforme consta no Aviso de Suspensão, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF nº 215, p. 113 (155647776).

3. Ato contínuo, a Diretoria de Planejamento e Projetos, por meio do Despacho – NOVACAP/PRES/DP 156505349 formalizou os seguintes questionamentos:

> "A licitante deve obrigatoriamente utilizar alguma CCT específica ou pode se utilizar da CCT que representa seu CNAE preponderante?
>
> Deve ser pago adicional de Periculosidade ou Insalubridade para os funcionários da equipe? Se sim, quais colaboradores devem fazer jus ao mesmo?

> No caso da licitante ser optante pelo regime de desoneração da folha de pagamento, como ficará o contrato caso essa legislação seja alterada e passem a vigorar novas alíquotas de INSS e CPRB? Exemplo, a empresa arremata o certame com uma planilha desonerada, caso a legislação mude havendo a reoneração da folha? A Contratada terá direito a reequilibrar o contrato?"

4. Cumpre registrar que as duas primeiras questões foram enfrentadas pelo Departamento Jurídico Trabalhista, sendo lavrado o Parecer SEI-GDF n.º 18/2025 - NOVACAP/PRES/DJ/DJT 157975977, o que torna objeto de análise deste Parecer tão somente a dúvida jurídica quanto à alteração da legislação que trata do regime de desoneração da folha de pagamento e a possibilidade de reequilíbrio contratual.

5. É o relatório necessário.

2. ANÁLISE

6. Inicialmente cumpre explicitar que não consta no rol de competências deste Departamento Consultivo analisar questões de oportunidade e conveniência da administração superior, de modo que, este Parecer se restringirá aos aspectos jurídicos e legais.

7. A análise a ser empreendida cinge-se aos aspectos de ordem jurídica não abrangendo, por via de consequência, questões de mérito administrativo.

8. Ademais, presume-se idôneas as especificações e informações técnicas contidas no presente processo.

9. A presente análise tem o objetivo de indicar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e orientar providências, de modo que compete a autoridade assessorada analisar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

10. A análise se incumbe às disposições da Lei nº 13.303, de 2016, que é o marco legal obrigatório a todas as empresas públicas e as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, e cuja aplicação afasta as disposições da norma geral de licitações e contratações públicas, a Lei nº 14.133, de 1º/04/2021, constando de forma expressa em seu art. 1º, §1º que: "Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016".

11. Por seu turno, o Regulamento de Licitações e Contratos da Novacap - RLC também se mostra como instrumento jurídico que esta Administração deverá observar nos seus procedimentos licitatórios.

12. Não obstante, também há que percorrer o regime tributário de desoneração da folha de pagamento, instituído pela Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e suas alterações.

13. Fixados os limites deste Parecer, passa-se à análise.

14. O reequilíbrio econômico-financeiro é um mecanismo essencial para garantir a sustentabilidade de contratos firmados entre o poder público e particulares, especialmente em situações em que alterações imprevisíveis e relevantes impactam o equilíbrio inicial das obrigações. Previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, esse instituto assegura que a administração pública possa revisar cláusulas contratuais quando eventos extraordinários — como crises econômicas, mudanças legislativas ou fatos de força maior — tornarem excessivamente onerosa a execução do contrato para uma das partes.

15. A previsão constitucional do reequilíbrio reflete um compromisso com a justiça contratual e a razoabilidade na gestão administrativa. Para sua aplicação, exige-se que as alterações sejam fundamentadas em critérios objetivos, técnicos e transparentes, de modo a evitar abusos ou favorecimentos indevidos. O processo deve observar o devido procedimento administrativo, com análise técnica e comprovação da imprevisibilidade e da desproporção dos impactos. Assim, o art. 37, XXI, da CF/88 não apenas protege a viabilidade financeira dos contratos públicos, mas também harmoniza os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, garantindo que ajustes necessários não descaracterizem o pacto original nem prejudiquem o erário ou os direitos legítimos dos contratados.

16. No âmbito da Novacap o instituto foi previsto no RLC, especificamente entre os artigos 209 a 212, a saber:

> Art. 209. A revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro tem como foco o ajuste dos preços estabelecidos nas propostas visando manter a sustentabilidade econômica do contrato diante de fatos extraordinários e extracontratuais.
> Art. 210. A revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro poderá ser concedido a qualquer tempo, desde que:
> I - o fato que onere ou desonere os preços seja de natureza imprevisível ou previsível, de consequência incalculável;
> II - o fato ocorra após a apresentação da proposta;
> III - o fato não ocorra por culpa da contratada;
> IV - a modificação das condições contratadas seja substancial, de forma que a alta no custo do encargo torne o preço insuficiente em vista das condições iniciais ou a diminuição do custo do encargo torne o preço excessivo em vista das novas condições de mercado;
> V - seja demonstrada analiticamente e com documentação probatória a variação dos custos que ocasionaram a ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
> Parágrafo único. Para o reequilíbrio de preços de produtos betuminosos deverão ser utilizados os parâmetros da Instrução de Serviço/DG Nº 06 – DG/DNIT/SEDE, de 07 de março de 2019, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ou norma que a substitua.
> Art. 211. A majoração de tributos sobre a renda ou lucro não ensejam a revisão ou o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.
> Art. 212. A revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro do contrato será formalizado por aditamento contratual e precedida, obrigatoriamente, de manifestação do fiscal do contrato e de análise jurídica.

17. Observe que de igual modo as balizadores constitucionais, o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro como foi abordado no Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) da Novacap, configura-se como um instrumento jurídico destinado a preservar a viabilidade dos contratos administrativos diante de eventos extraordinários e alheios à vontade das partes.

18. O art. 209 define que o objetivo central desse mecanismo é ajustar os preços pactuados nas propostas, garantindo a sustentabilidade econômica do contrato quando fatos imprevisíveis ou extracontratuais impactam seu equilíbrio original. Essa previsão alinha-se ao princípio constitucional da justiça contratual (art. 37, XXI, da CF/1988), buscando evitar que alterações bruscas no cenário econômico inviabilizem a execução do contrato ou gerem prejuízos desproporcionais à administração ou ao contratado. O reequilíbrio, portanto, atua como uma garantia de estabilidade, desde que demonstrada a relação causal entre o evento e a ruptura das condições inicialmente tabuladas.

19. Os requisitos para a concessão do reequilíbrio estão detalhados no art. 210, que exige, entre outros elementos, que o fato gerador ocorra após a apresentação da proposta (II), não decorra de culpa da contratada (III), e cause modificação substancial nos custos, tornando o preço original insuficiente ou excessivo frente às novas condições (IV). Nota-se que a norma admite tanto eventos imprevisíveis quanto previsíveis, desde que suas consequências sejam incalculáveis (I), ampliando o espectro de situações passíveis de revisão. Além disso, o parágrafo único do art. 210 estabelece parâmetros técnicos específicos para produtos betuminosos, vinculando-se a instruções do DNIT, o que reforça a necessidade de objetividade e transparência na comprovação dos impactos. Por outro lado, o art. 211 exclui a possibilidade de revisão para majorações de tributos sobre renda ou lucro, limitando o escopo do instituto a alterações diretas nos custos operacionais ou de insumos.

20. Por fim, o art. 212 disciplina o procedimento formal para concretizar o reequilíbrio, exigindo a formalização por aditamento contratual, precedida de manifestação do fiscal do contrato e análise jurídica. Essa etapa assegura que o ajuste observe critérios técnicos e legais, preservando a legalidade do processo. A exigência de documentação probatória detalhada (art. 210, V) reforça o caráter analítico do reequilíbrio, vinculando-o a demonstrações concretas de variação de custos. Assim, o RLC da Novacap estrutura um sistema equilibrado, que busca conciliar a flexibilidade necessária à gestão de contratos de longo prazo com a rigidez exigida pela proteção do interesse público e dos recursos estatais.

21. Ainda sobre os aspectos normativos que regem a matéria, a Instrução Normativa nº 367/2022 da NOVACAP, de 27/09/2022, estabelece diretrizes específicas para análise de pedidos de reequilíbrio

econômico-financeiro em contratos de obras e serviços de engenharia, complementando o Regulamento de Licitações e Contratos (RLC).

22. Conforme o art. 1º, a norma visa regulamentar os procedimentos e critérios necessários para avaliar tais solicitações, garantindo alinhamento com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que prevê a revisão contratual diante de fatos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis. O art. 2º detalha que o REF busca restabelecer o equilíbrio original entre os encargos da contratada e a retribuição da NOVACAP, aplicando-se a situações como eventos imprevisíveis, força maior, caso fortuito ou "fato do príncipe", configuradores de álea econômica extraordinária. Essa previsão reforça a proteção contra desequilíbrios causados por alterações externas ao contrato, assegurando que a execução não seja inviabilizada por fatores alheios ao controle das partes.

23. Já o art. 3º define critérios rigorosos para concessão do REF, exigindo, além das hipóteses do art. 2º, a comprovação de que o fato não decorreu de culpa da contratada (I), que a modificação nos custos foi substancial – tornando o preço insuficiente ou excessivo frente às novas condições de mercado (II) –, e que a variação dos custos foi documentada analiticamente, com demonstração de onerosidade excessiva (III). O parágrafo único introduz um parâmetro objetivo para aferir essa onerosidade: o impacto financeiro deve superar (ou reduzir abaixo do) Lucro Operacional Referencial (LOR) do período desequilibrado. Esse critério técnico evita subjetividades, vinculando a análise a dados concretos e comparativos, o que fortalece a transparência e a segurança jurídica.

24. Deste modo, podemos apontar para a conclusão lógica-jurídica de que o reequilíbrio econômico-financeiro, como mecanismo jurídico, estrutura-se sobre a premissa essencial e fundamental **de que eventos extraordinários, imprevisíveis ou de consequências incalculáveis, rompam a equação inicial de riscos e benefícios que sustenta os contratos administrativos.** Essa essência está alicerçada não apenas na previsão constitucional (art. 37, XXI, CF/88), mas também na normatividade específica da Novacap, como demonstram o Art. 210, I, do RLC e o Art. 2º, I, da IN 367/2022, que explicitamente vinculam o REF a fatos que transcendem a normalidade do risco empresarial. A imprevisibilidade ou a incalculabilidade atuam como filtros para distinguir situações excepcionais — como crises econômicas abruptas, alterações legislativas impactantes ou desastres naturais — de meras flutuações de mercado, estas últimas inerentes à atividade contratual. Ao exigir que os eventos sejam extracontratuais e não imputáveis à contratada, o sistema assegura que o REF não se confunda com a assunção de riscos ordinários, preservando a lógica de repartição de ônus pactuada inicialmente.

25. Nesta senda, sem fugir do enfoque da consulta em abstrato quanto a desoneração da folha de pagamento e a possibilidade de reequilíbrio futuro, é necessário percorrer a forma como a desoneração da folha de pagamento se operou ao longo do tempo.

26. A Lei nº 12.546/2011 instituiu a chamada “desoneração da folha de pagamento” para determinados setores da economia. Num primeiro momento, esses setores foram obrigados a substituir a contribuição previdenciária patronal de 20% sobre a folha de salários por uma contribuição sobre a receita bruta com alíquotas que foram sofrendo variações à medida que ocorriam alterações legislativas.

27. Com a publicação da Lei nº 13.161/2015, houve uma mudança significativa, **deixou de ser obrigatória** a adesão à desoneração, **passando a ser opcional,** ou seja, a empresa que se encaixa nos CNAEs (Códigos de Atividade Econômica) previstos na lei pode escolher entre:

- Permanecer no regime de desoneração (contribuição sobre a receita bruta), ou
- Contribuir pelo método tradicional (20% sobre a folha de pagamento).

28. Após sucessivas prorrogações e alterações, atualmente a redação da Lei 12.546/2011, trazida pela Lei 14.973, de 16/09/2024, estabelece a redução gradual da alíquota sobre a receita bruta e o aumento gradual da alíquota sobre a folha. De 2028 em diante, voltam os 20% incidentes sobre a folha e fica extinta aquela sobre a receita bruta.

29. Isto posto, a previsibilidade legal da reoneração gradual da folha de pagamento até 2028, conforme estabelecido pela Lei 14.973/2024, afasta a possibilidade de tal cenário ser enquadrado como fato extraordinário, imprevisível ou de consequências incalculáveis, apto a justificar um reequilíbrio econômico-financeiro. A própria natureza da alteração legislativa — programada, gradual e divulgada com antecedência — elimina o elemento surpresa ou a aleatoriedade que caracterizam os eventos passíveis de revisão contratual. Têm-se, portanto, clareza temporal e quantitativa sobre o aumento progressivo da

alíquota sobre a folha e a extinção da tributação sobre a receita bruta, o que permite ajustes planejados em suas estratégias financeiras e operacionais, sem que se configure uma ruptura abrupta ou imponderável do equilíbrio econômico inicial.

30. Nesse contexto, a previsão legal explícita e escalonada transforma o risco tributário em um ônus previsível e integrante do cálculo econômico ordinário, excluindo-o da categoria de álea econômica extraordinária que fundamenta o REF. Eventos como alterações tributárias programadas, ainda que impactantes, não se equiparam a fatos imprevisíveis (como crises globais súbitas) ou de consequências incalculáveis (como desastres naturais), pois estão submetidos a um cronograma definido e a parâmetros objetivos. Assim, a própria lei, ao estabelecer transição gradual, assegura que os agentes econômicos internalizem os custos ao longo do tempo, mitigando alegações de desequilíbrio contratual. Qualquer impacto decorrente dessa reoneração progressiva enquadra-se, portanto, no âmbito do risco empresarial inerente aos contratos, não justificando medidas excepcionais de reequilíbrio, salvo se comprovada, em casos específicos, uma variação anormal e não prevista no curso da transição legalmente estabelecida.

31. Se mostra adequado que as propostas devem ser apresentadas em conformidade com a legislação vigente e as práticas de mercado, observando a regulamentação previdenciária e tributária pertinente. Ademais, aquelas que usufruem da desoneração da folha de pagamento devem considerar, ao elaborar suas propostas, a data em que tal benefício expira, não sendo apropriado apresentá-las exclusivamente com base no regime de desoneração "plena" anteriormente em vigor.

32. Este cenário de previsibilidade objetiva deve ser internalizado pelas empresas em suas estratégias de precificação. Empresas beneficiadas pela desoneração anterior não podem ignorar o término programado do benefício, sob pena de violar o princípio da vinculação à proposta e o dever de diligência na elaboração destas.

33. Por fim, a elaboração de propostas que desconsiderem a reoneração progressiva da folha, poderiam, em tese, violar a boa-fé objetiva e os princípios da licitação pública, especialmente a igualdade competitiva, já que empresas que internalizarem os custos futuros terão propostas mais realistas, enquanto as que insistirem em precificar com base no benefício extinto distorcerão a concorrência. Ademais, o art. 37, XXI, da CF/1988 e o RLC da NOVACAP excluem a revisão contratual para fatos previsíveis, como alterações tributárias com transição definida em lei. Assim, eventuais impactos financeiros decorrentes do fim da desoneração, após 2028, integram-se à álea econômica ordinária, devendo ser absorvidos pelas contratadas, sob pena de transferir à administração pública riscos que são inerentes à atividade empresarial. A segurança jurídica dos contratos, nesse caso, depende do cumprimento estrito do planejamento legal, sem espaço para reequilíbrios baseados em cenários já normatizados e previamente comunicados.

3. CONCLUSÃO

34. Diante do exposto, conclui-se que a alteração legislativa programada pela Lei nº 14.973/2024, que estabelece a reoneração gradual da folha de pagamento até 2028, configura evento previsível e integrante do risco empresarial ordinário. A transição escalonada, com cronograma e parâmetros objetivos, afasta a caracterização de fato extraordinário, imprevisível ou de consequências incalculáveis, requisitos essenciais para o reequilíbrio econômico-financeiro nos termos do art. 37, XXI, da CF/1988 e do Regulamento de Licitações e Contratos da Novacap. Assim, eventuais impactos decorrentes da mudança tributária devem ser absorvidos pelas contratadas, inexistindo fundamento jurídico para revisão contratual com base nessa previsibilidade legal.

35. Por via de consequência, se mostra adequado que empresas participantes de certames licitatórios devem estruturar suas propostas levando em conta o impacto progressivo da reoneração, de modo a evitar distorções competitivas e garantir a observância ao princípio da vinculação ao edital. A ausência de direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, salvo em situações excepcionalíssimas devidamente demonstradas, reforça a necessidade de diligência por parte das licitantes na precificação dos seus serviços. Ademais, eventual inobservância desse aspecto, poderia, eventualmente, comprometer a boa-fé objetiva e a segurança jurídica dos contratos administrativos, uma vez que a legislação vigente estabelece parâmetros claros para a transição tributária, eliminando o elemento surpresa que fundamentaria uma eventual revisão contratual.

É o parecer.

PEDRO FÉLIX BARBOSA FILHO

Assessor DCO/DJ/NOVACAP

OAB-DF nº 64.069

Senhora Diretora Jurídica,

1. Acolho os termos do presente Parecer SEI-GDF n.º 13/2025 - NOVACAP/PRES/DJ/DCO pelos seus próprios fundamentos.

2. Após a manifestação de Vossa Senhoria, sugiro que sejam os autos encaminhados à Diretoria de Planejamento e Projetos para conhecimento.

ANTÔNIO MARQUES DOS REIS FILHO

Chefe Adjunto do Departamento Jurídico Consultivo da Diretoria Jurídica

DCO/DJ/NOVACAP

OAB/DF nº 35.184

Documento assinado eletronicamente por **PEDRO FELIX BARBOSA FILHO - Matr.0973660-3**, **Assessor(a)**, em 29/01/2025, às 18:52, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO MARQUES DOS REIS FILHO - Matr.0973336-1**, **Chefe do Departamento Jurídico Consultivo**, em 29/01/2025, às 18:56, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site: http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 verificador= **160106615** código CRC= **4DC1C424**.