

# PARA LICITANTES

## FORMAÇÃO DE PREÇO E A REONERAÇÃO GRADUAL DE FOLHA DE PAGAMENTO

ARY LIMA



**Arykoerne Lima**  
Esp. em Gestão Pública,  
Licitações e Contratos  
@arykoernelima

# SOBRE O AUTOR



Advogado com sólida formação jurídica, com especialização em Direito Constitucional (UNIDERP, 2012), MBA em Licitações e Contratos (IPOG) e formação para o Magistério Superior. Atua na advocacia pública e privada. Exerceu cargos de destaque em diversos municípios alagoanos, como Secretário Municipal de Planejamento, Gestão dos Recursos Humanos e do Patrimônio, Procurador Geral, Procurador Geral Adjunto, Procurador Orgânico, Controlador Geral, Assessor Jurídico e Procurador de Câmaras Municipais, com experiência em gestão na Administração Pública direta e indireta. É auditor público com atuação nos processos de contratação e execução contratual. Foi professor de Direito Constitucional, Administrativo e Previdenciário, além de ocupar cargos acadêmicos como coordenador do Curso de Direito e Diretor Adjunto no Centro Universitário Maurício de Nassau, participando de processos de certificação (ISO 9001:2008) e transformação institucional. É sócio efetivo do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas (IDAA) e possui formações complementares em Mediação e Arbitragem (TJ/AL e CNJ), Gestão de Pessoas (Dale Carnegie) e empreendedorismo (SEBRAE). É Coautor dos livros: Covid-19 e Direito Administrativo: Impactos da Pandemia na Administração Pública. Ed. Jurua; Comentários aos Enunciados do Direito Administrativo. Ed. Jurua; Novo Direito das Licitações e Contratos Administrativos de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

## **ORIENTAÇÕES SOBRE A REONERAÇÃO GRADUAL DA FOLHA DE PAGAMENTO – FORMAÇÃO DE PROPOSTA PARA LICITANTES EM OBRAS PÚBLICAS**

---

### **1. INTRODUÇÃO**

A reoneração da folha de pagamento é um tema de enorme relevância para licitantes e contratados que mantêm relações contratuais com o setor público. Com a edição da Lei nº 14.973/2024, inicia-se um processo de extinção gradual do regime da desoneração da folha, substituindo o modelo anterior — que permitia a contribuição previdenciária patronal com base na receita bruta — pela retomada progressiva da contribuição sobre a folha de salários.

Esse processo, previsto para ocorrer entre os anos de 2025 e 2028, altera significativamente a estrutura de custos das empresas e impacta diretamente a execução dos contratos administrativos, demandando atenção especial quanto à revisão de preços e ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes.

Este material tem como objetivo orientar licitantes e contratados sobre os aspectos legais, os procedimentos administrativos e os efeitos da reoneração sobre os contratos firmados com o Poder Público, abordando os dispositivos da Lei nº 14.973/2024, da Lei nº 12.546/2011 (que instituiu a desoneração), da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), além de apresentar jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU) e outros elementos técnicos relevantes.

### **2. MARCO LEGAL DA REONERAÇÃO GRADUAL**

A desoneração da folha de pagamento foi originalmente instituída pela Lei nº 12.546/2011, que substituiu a Contribuição Previdenciária Patronal (CPP) de 20% sobre os salários pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), com alíquotas que variavam entre 1% e 4,5%, a depender do setor econômico.

A Lei nº 13.161/2015 tornou o regime facultativo e a Lei nº 14.288/2021 prorrogou a desoneração para 17 setores até 2023. Com a promulgação da Lei nº 14.973/2024, foi instituído o regime de transição, iniciando-se em 2025 o retorno gradual à contribuição patronal sobre a folha.

O artigo 1º da Lei nº 14.973/2024 altera dispositivos da Lei nº 12.546/2011 e estabelece o seguinte cronograma de transição:

Ano	Contribuição sobre a Folha (CPP)	Contribuição sobre a Receita Bruta (CPRB)
2025	5%	0,8% – 3,6%
2026	10%	0,6% – 2,7%
2027	15%	0,4% – 1,8%
2028	20%	0% (fim da CPRB)

Durante esse período, a contribuição sobre o 13º salário permanece isenta de CPP. A normativa atinge os setores anteriormente beneficiados, como tecnologia da informação, construção civil, confecção, transporte rodoviário e comunicação.

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, trata do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. O art. 124, inciso II, alínea "d", prevê expressamente a possibilidade de revisão para restabelecimento do equilíbrio inicial em razão de fatos supervenientes, como mudanças legislativas — aplicando-se, também, o art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

### 3. PROCEDIMENTOS CONTRATUAIS PARA REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

- Contratos com Planilhas de Custo

Nos contratos que envolvem dedicação exclusiva de mão de obra e possuam planilhas detalhadas de custos, recomenda-se que a empresa contratada apresente requerimento formal de reequilíbrio, demonstrando o impacto da reoneração.

A metodologia consiste em recalcular o submódulo correspondente à CPP (INSS) na planilha, aplicando-se a alíquota vigente no ano. Deve-se destacar que, durante o período de transição, o 13º salário continua desonerado.

Caso o novo valor calculado indique redução em relação ao valor contratual vigente, a contratada poderá ser compelida a restituir a diferença ao ente contratante, conforme prevê o § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

- Contratos sem Planilhas de Custo

Para contratos medidos por produto, unidade ou resultado, sem planilhas detalhadas, a administração deve solicitar à empresa a composição dos custos para verificar o impacto da reoneração. Caso a contratada se omita, o órgão público poderá estimar os custos com base em contratos similares ou valores médios de mercado.

Confirmada a elevação de custos, é possível proceder à revisão consensual ou, se necessário, à revisão unilateral dos preços, nos termos da legislação aplicável.

- Contratos Encerrados

Mesmo contratos já encerrados podem ensejar pedidos de ressarcimento, caso se comprove a existência de desequilíbrio contratual ocasionado pela alteração legislativa. O TCU já reconheceu esse direito nos Acórdãos nº 2859/2013 e nº 1212/2014.

#### 4. IMPACTOS DA REONERAÇÃO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

A reoneração altera significativamente a estrutura de custos das empresas, impactando também as propostas a serem apresentadas em futuras licitações.

Diante disso, os licitantes devem recalcular suas planilhas com base nas novas alíquotas da CPP e, se necessário, prever margem para recomposição futura. Da mesma forma, a administração pública deve prever, nos editais e contratos, cláusulas que assegurem o reequilíbrio nos termos do art. 124 da Lei nº 14.133/2021.

É recomendável que sejam promovidas capacitações internas, atualização dos sistemas de planejamento e inclusão de cláusulas específicas nos contratos para tratamento das alterações tributárias, evitando litígios e garantindo a segurança jurídica.

#### 5. ESTRATÉGIAS PARA LICITANTES: FORMAÇÃO DE PROPOSTAS COM REONERAÇÃO GRADUAL

Com a vigência da **Lei nº 14.973/2024**, empresas que participam de processos licitatórios devem adaptar suas propostas à nova realidade tributária, especialmente no que se refere à **formação do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas)** e ao cálculo da **CPRB (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta)**. Essa adaptação é fundamental para garantir a exequibilidade da proposta, a viabilidade econômica do contrato e a prevenção de desequilíbrios futuros.

##### 1. Atualização do BDI com foco na CPP

O BDI deve refletir com precisão os custos indiretos e tributos incidentes sobre a execução contratual. Diante da reoneração da folha, o componente “**Encargos Sociais**” precisa ser revisto, especialmente nas planilhas com dedicação exclusiva de mão de obra (como serviços contínuos de limpeza, vigilância, recepção etc.).

**Antes (com desoneração):**

- Encargos Sociais  $\approx$  35% sobre salários, com alíquota 0% de CPP;
- CPRB inserida como encargo sobre receita bruta.

**Agora (com reoneração gradual):**

- Encargos Sociais passam a incluir CPP progressiva:
  - 5% em 2025
  - 10% em 2026
  - 15% em 2027
  - 20% em 2028

Assim, o item "**Previdência Patronal (CPP)**" deve ser destacado no submódulo de encargos sociais e atualizado conforme o ano da licitação e o setor econômico da empresa. Esse ajuste evita prejuízos futuros por omissão de tributos na proposta e assegura base correta para repactuação.

**2. Estratégia na CPRB: Avaliação da Receita e Margem de Contribuição**

A CPRB continua aplicável apenas durante o período de transição, com alíquotas reduzidas. Assim, **empresas devem avaliar cuidadosamente se é mais vantajoso tributar sobre a receita ou sobre a folha**, especialmente nos contratos por produto/serviço.

- **Para empresas com alta folha e baixa margem de lucro:** a reoneração pode impactar mais severamente.
- **Para empresas com baixa folha e alta receita:** a CPRB remanescente pode ainda ser vantajosa até 2027.

Empresas devem simular os impactos de ambas as incidências e considerar esses custos na precificação de sua proposta.

**Exemplo:**

Empresa de engenharia com folha anual de R\$ 2.000.000,00 e receita bruta de R\$ 5.000.000,00.

- CPRB (2025): 2% sobre R\$ 5 mi = R\$ 100 mil
- CPP (2025): 5% sobre R\$ 2 mi = R\$ 100 mil

**Resultado:** mesmo custo, porém, para 2026, a CPP será de 10%, e a CPRB de 1,5%, desequilibrando a vantagem inicial.

### 3. Recomendações Técnicas para a Planilha de Custos

- Recalcule os **encargos sociais** com base na alíquota progressiva da CPP;
- Inclua memorial de cálculo justificando o percentual aplicado, com fundamento na Lei 14.973/2024;
- Em propostas plurianuais, sinalize as variações previstas da CPP em cada exercício;
- Verifique com o contador da empresa se há regimes especiais ou compensações aplicáveis;
- Esclareça no campo de “Justificativas da Formação de Preço” o impacto da reoneração, facilitando eventual pleito de reequilíbrio.

### 4. Inserção de Cláusula Técnica no Proposta

Sempre que possível, e desde que permitido pelo edital, é recomendável inserir observação técnica na proposta: *“A presente proposta considera a vigência da Lei nº 14.973/2024, com alíquota de CPP progressiva incidente sobre a folha de pagamento, nos termos do art. 1º, §§ 9º-A e 9º-B. Qualquer variação legal superveniente ensejará revisão contratual, conforme art. 124, II, da Lei nº 14.133/2021.”*

Essa cláusula, ainda que meramente declarativa, contribui para reforçar o direito ao equilíbrio econômico-financeiro e demonstra diligência por parte do licitante.

## 6. CONCLUSÃO

A reoneração da folha de pagamento representa um marco de mudança estrutural nas contratações públicas. O retorno gradativo da CPP impõe a revisão de custos operacionais pelas empresas contratadas, exigindo diligência na gestão e no acompanhamento dos contratos administrativos.

Licitantes devem estar atentos à atualização de suas planilhas e preparados para pleitear revisão de preços e reequilíbrio, com base na legislação e na jurisprudência

consolidada. Os gestores públicos, por sua vez, devem regulamentar internamente os procedimentos, capacitar equipes e garantir a segurança jurídica nos contratos.

A adequada implementação da reoneração exige planejamento, transparência e cooperação entre contratados e contratantes. Somente assim será possível manter a eficiência da contratação pública e o respeito ao equilíbrio econômico-financeiro das avenças.

## 7. REFERÊNCIAS NORMATIVAS

- **Lei nº 14.973/2024** – Reoneração gradual da folha de pagamento (arts. 1º, §§ 9º-A e 9º-B);
- **Lei nº 12.546/2011** – Instituição da CPRB (arts. 7º e 8º);
- **Lei nº 14.133/2021** – Nova Lei de Licitações (arts. 22, §2º, I; 103, §4º; e 124, II, “d”);
- <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/43-orientacao-sobre-a-reoneracao-gradual-de-folha-de-pagamento-alteracoes-da-lei-no-12-546-de-14-de-dezembro-de-2011-pela-lei-14-973-de-16-de-setembro-de-2024#:~:text=4.1.,conforme%20a%20especificidade%20do%20contrato.&text=Estimativas%20realizadas%20sugerem%20que%20nestes,Apresenta%20detalhada%20sobre%20o%20assunto.>
- <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/Orientaesreoneragrao.pdf>