



ZÊNITE FÁCIL IA

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

REFORMA TRIBUTÁRIA E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: COMO A LEI 14.133/2021 PODE PROTEGER O CONTRATADO

Data	Março de 2026
Autores	Júlio Castro

REFORMA TRIBUTÁRIA E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: COMO A LEI Nº 14.133/2021 PODE PROTEGER O CONTRATADO

JÚLIO CASTRO

Advogado, inscrito na OAB/MG, bacharel em Direito, com pós-graduação em Direito Administrativo e Licitações e pós-graduação em Gestão Pública. Atua como Assessor Jurídico na Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos do Município de Curvelo/MG, desenvolvendo atividades relacionadas à análise jurídica e ao acompanhamento da execução de contratos administrativos. Possui experiência prática em temas ligados a obras públicas e serviços de engenharia, com ênfase no reequilíbrio econômico-financeiro e na formalização de aditivos contratuais, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021. Atua na interface entre planejamento, execução contratual e controle, conciliando abordagem jurídica e compreensão técnica da atuação administrativa. Presidente da Comissão de Direito Público da 10ª Subseção da OAB em Curvelo/MG e atua como consultor em matéria de licitações e contratos administrativos, com foco na solução de questões jurídicas decorrentes da execução contratual e da superveniência de fatos normativos ou econômicos relevantes. Contato: iuliuscastro@hotmail.com

Chegamos em 2026 e com ele também começa a fase de testes da reforma tributária, que teve seu *start* com a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

Para não deixar de lado um clichê juridiquês, é *factum notorium* (fato notório) que diversos campos sociais serão afetados com a dita reforma. A partir de agora ela deixa o campo das ideias, ou seja, a mera abstração, para entrar no campo prático.

Com o início da transição, seus efeitos já começam a entrar no radar de pessoas físicas e jurídicas. Mas neste texto, iremos abordar apenas seu impacto no

campo dos contratos administrativos. Nesta seara, o debate que antes parecia distante agora é concreto: o que acontece com os contratos firmados sob uma lógica tributária que aos poucos deixará de existir?

Este será um período que, como já é possível prever, várias empresas começarão a buscar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Afinal, é garantia do contratado a manutenção da margem de lucro inicialmente pactuada e, de modo justo, ele não pode sofrer prejuízos com situações que não foram causadas por ele. Por isso, para garantir que o preço continue viável, a Lei 14.133/2021 prevê a possibilidade de garantir que a proposta apresentada continue dentro dos parâmetros anteriormente estipulados.

Com a reforma tributária estamos diante da hipótese do chamado “fato do príncipe”, onde o desequilíbrio contratual é causado pelo poder público e, por isso, é necessário que seja realizada a recomposição do preço. Neste caso, conforme leciona Matheus Carvalho, “há uma atuação extracontratual (geral ou abstrata) do ente estatal que termina por atingir diretamente a relação contratual”.

Considere um contrato administrativo celebrado para a execução de uma obra de ampliação e recuperação de um sistema de drenagem urbana, cujo orçamento foi elaborado com base na incidência do Imposto Sobre Serviços (ISS) vigente no município à época da apresentação da proposta. O valor contratado refletia a carga tributária então aplicável às atividades de engenharia envolvidas, como escavação, assentamento de galerias e recomposição de pavimento.

No curso da execução contratual, inicia-se a fase de transição da reforma tributária, com a substituição progressiva do ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), resultando em alteração do regime de incidência e no aumento efetivo da carga tributária sobre os serviços executados. A nova sistemática, introduzida após a formulação da proposta, passa a onerar de forma mais intensa determinadas etapas da obra, elevando os custos fiscais suportados pela contratada.

Essa alteração normativa superveniente produz impacto direto e mensurável sobre o custo de execução do contrato, sem que tal efeito pudesse ser plenamente antecipado no momento da licitação. Diante da elevação dos encargos tributários decorrente da substituição gradual do ISS pelo IBS, a equação econômico-financeira originalmente pactuada deixa de refletir a realidade da execução, tornando necessária a reavaliação dos preços contratuais para restabelecer o equilíbrio entre os encargos assumidos e a remuneração devida.

Superada a premissa inicial de que o ordenamento jurídico brasileiro não ignora a reforma tributária, é importante destacar que essa proteção não é automática, nem simples.

A Lei 14.133/2021 enfrentou o tema de forma direta em seu artigo 134, vejamos:

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.

Estabelecendo, dessa forma, que os preços contratados devem ser alterados, para mais ou para menos, quando, após a apresentação da proposta, ocorrer criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, ou ainda a superveniência de disposições legais, **desde que haja repercussão comprovada sobre os preços contratados.**

É importante mencionar, que essa previsão na Lei 14.133/2021, não se trata de novidade legislativa, mas sim de uma acertada evolução da normativa geral de licitações, tendo em vista podermos encontrar uma redação semelhante na Lei nº 13.303/2016, aplicável às estatais. A Lei Geral de Licitações apenas reforça um entendimento já amadurecido: alterações tributárias supervenientes podem, sim, justificar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Porém, é importante que o leitor não caia no equívoco de acreditar que a reforma tributária vai gerar um direito amplo, geral e irrestrito de reequilíbrio econômico-financeiro em todos os contratos públicos. Pelo contrário, a experiência mostra que muitos pedidos de reequilíbrio fracassam porque partem de uma premissa equivocada: a de que qualquer aumento de carga tributária rompe automaticamente a equação econômico-financeira do contrato.

Em precedente clássico, no Acórdão nº 538/2008, o TCU afirmou que majorações de tributos de natureza genérica, como à época o Cofins (que deixará de existir com a reforma) e a CPMF (que deixou de existir em 31 de dezembro de 2007), em regra, se inserem na álea empresarial ordinária. Traduzindo para fora do juridiquês: nem todo aumento de imposto é problema do Estado. Parte do risco tributário faz parte do jogo empresarial e deve ser absorvida pelo contratado. O reequilíbrio só entra em cena quando, além da imprevisibilidade e da involuntariedade do evento, fica **cabalmente comprovada** a onerosidade excessiva, a ponto de deformar a equação original do contrato.

Com a reforma tributária, haverá a substituição de diversos tributos por novos modelos de incidência, mas isso, por si só, não significa que haverá, automaticamente, o aumento ou a redução na carga. Nem mesmo as melhores doutrinas tributárias conseguem, ainda, apontar como será na prática a movimentação dos tributos. Em muitos casos, o efeito será praticamente neutro, em outros indireto e, em outros ainda, redistributivo ao longo da cadeia. Por isso, só o impacto concreto, mensurável e demonstrável será capaz de dizer se determinado contrato poderá ser reequilibrado ou não.

Olhando para o outro lado da balança, é importante mencionar também que, o equilíbrio econômico-financeiro não protege apenas contra aumentos, ele também impede que o contratado se beneficie indevidamente de reduções tributárias supervenientes. O TCU, quando da extinção da CPMF, enfrentou essa situação no Acórdão nº 1515/2010, quando afirmou que a Administração deveria formalizar termo

aditivo para ajustar o Benefício de Despesas Indiretas (BDI), garantido o contraditório, e adotar medidas para compensar valores pagos indevidamente.

Esse ponto é muito sensível nas obras públicas, onde o BDI costuma concentrar boa parte das discussões. Nem todo tributo pode ser tratado como custo indireto do contrato. A Súmula nº 254 do TCU consolidou o entendimento de que o IRPJ e a CSLL não integram o BDI, justamente por serem tributos personalísticos, que oneram o contratado enquanto pessoa jurídica, e não a execução do objeto contratual. Essa distinção continua válida e precisa ser observada nos debates sobre a reforma tributária.

Com isso, é possível perceber que a proteção dada ao contratado existe, mas não é automática, e sim condicionada. A Lei 14.133/2021 é sim fundamento para o deferimento do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas o sucesso do pedido dependerá da capacidade da empresa em demonstrar que a alteração tributária superveniente extrapolou os riscos ordinários assumidos, gerou impacto relevante nos custos e, por consequência, foi o nexo causal que rompeu a equação original do contrato. Sem essa demonstração, não é possível sustentar a revisão contratual.

Já para a Administração Pública, o desafio é duplo. De um lado, evitar o indeferimento automático de pedidos tecnicamente consistentes, sob pena de estimular litígios e comprometer a execução contratual. De outro, coibir revisões genéricas, baseadas apenas em narrativas amplas sobre “aumento de impostos”, sem lastro técnico ou contábil.

No fim das contas, a reforma tributária vai além de mera legislação, ela está aí para testar a robustez e a maturidade da Lei 14.133/2021 que surgiu justamente para enfrentar grandes desafios. Por suas vez, uma das ferramentas da mencionada lei é, o equilíbrio econômico-financeiro continua sendo uma garantia ao contratado, desde que usado com técnica, responsabilidade e evidências.

REFERÊNCIA

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12 ed., São Paulo, JusPodivm, 2024.

Como citar este texto:

CASTRO, Júlio. Reforma tributária e contratos administrativos: como a Lei nº 14.133/2021 pode proteger o contratado. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 18 mar. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.