



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

### PARECER Nº 337/2024 - ADVOSF

Processo nº 00200.009767/2024-23

*Consulta. Coordenação de Processamento Externo de Licitações. Lei nº 14.784/2023. Prorroga até 31 de dezembro de 2027 os prazos para opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento previsto na Lei nº 12.546/2011. Contribuição previdenciária patronal. Substituição da base de incidência. Cálculo incidente sobre a receita bruta e não mais sobre a folha de pagamento. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decisão judicial monocrática proferida pelo Ministro Cristiano Zanin. Concessão de medida cautelar, ad referendum do Plenário. Suspensão da eficácia dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023. Questionamento sobre a aceitação das planilhas de composição de custos apresentadas pelos licitantes, baseadas em desoneração da Lei nº 12.546/2011. Ulterior decisão judicial postergando os efeitos da medida cautelar concedida anteriormente pelo prazo de 60 (sessenta) dias. Consequências práticas nos certames em curso, já agendados ou ainda sob instrução.*

## I – RELATÓRIO

A Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL), com a aquiescência da Secretaria de Administração de Contratações (SADCON), solicita orientação jurídica quanto ao procedimento a adotar nas licitações em curso, já agendadas ou ainda sob instrução, em razão de medida cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Cristiano Zanin, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7633 (ADI 7633), no tocante à suspensão da



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

eficácia dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023.

Os dispositivos questionados da Lei nº 14.784 tratam da prorrogação até 31 de dezembro de 2027 dos prazos para opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento previsto na Lei nº 12.546/2011 para diversos setores produtivos, e também da redução da alíquota previdenciária patronal para determinados municípios.

Relata o consulente que há dois editais publicados com abertura próxima, que *envolvem a prestação de serviços continuados de mão de obra, e que terão suas conduções diretamente afetadas pela questão em pauta*, posto que os instrumentos convocatórios preveem expressamente a possibilidade de *aplicação da desoneração por parte dos licitantes que nela se enquadrem*.

A COPEL, diante do relato acima, formula as seguintes indagações:

- 1) *Qual deverá ser a postura adotada pela COPEL na condução das licitações cujo objeto contemple a prestação de serviços de mão de obra, no que se refere à não aceitação das planilhas de composição de custos baseadas em desoneração da Lei nº 12.546/2011?*
- 2) *É imprescindível a alteração dos editais já publicados, com a respectiva republicação e reabertura de prazo, que prevejam a possibilidade de adoção da desoneração ou é juridicamente suficiente apenas a publicação posterior de um comunicado informando que, em razão da decisão do STF na ADI nº 7.633/DF, não será possível que as empresas licitantes considerem a desoneração em suas composições de custos*

## II – ANÁLISE

As indagações formuladas pela COPEL são pertinentes pois o regime de desoneração da folha de pagamento (originado no âmbito do programa “Plano Brasil Maior”, que estabeleceu agendas estratégicas setoriais, entre as quais o uso de instrumentos tributários de apoio ao



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

setor produtivo) impacta a formulação de propostas a serem apresentadas por licitantes acaso contemplados na legislação referida, integrantes de determinados setores da economia, pois possibilita a substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal, que passa a ser calculada sobre a receita bruta e não mais sobre a folha de pagamento.

Esse regime fiscal diferenciado foi criado pela Medida Provisória (MPV) nº 540/2011, convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e contemplava inicialmente apenas alguns setores da economia, e com vigência até 31 de dezembro de 2012. Durante o processo legislativo de conversão da MPV, o termo final de opção do benefício fiscal foi estendido até 31 de dezembro de 2014. Posteriormente, o programa foi ampliado por meio da edição de medidas provisórias e iniciativas legislativas, como a decorrente da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, que prorrogou até 31 de dezembro de 2027 os prazos para opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento previsto na Lei nº 12.546/2011.

Não obstante o intuito legislativo de incentivo aos setores produtivos da economia<sup>1</sup>, foi proposta, em 24/04/2024, a *ação direta de inconstitucionalidade n. 7.633, movida pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e representado pelo Advogado-Geral da União, em face de disposições da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023*, sob a argumento, além de outras alegações relativas ao *arcabouço normativo-constitucional de natureza orçamentária*, de suposta violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT),

---

<sup>1</sup> Na justificativa constante do Projeto de Lei nº 334, de 2023, que altera as leis nºs 12.546/2011 e 10.865/2004, assentou-se: “A economia internacional enfrenta um momento desafiador, ainda com inflação e juros altos, o que nos impele a agir para proteger os empregos no Brasil. A desoneração da folha de pagamento de salários deve ser mantida neste cenário, uma vez que se mostrou exitosa e vai ao encontro do princípio constitucional da busca do pleno emprego. Propomos, assim, a prorrogação desta política ativa de emprego neste quadriênio. Cientes das restrições fiscais, cumpre observar que a política não é baseada na mera renúncia dos encargos sobre o emprego, e sim na substituição da contribuição previdenciária patronal pela contribuição sobre a receita bruta (CPRB), com alíquotas diferenciadas, a depender do setor econômico”. No Parecer (SF) nº 106, de 2023, da Comissão de Assuntos Econômicos, sobre o substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS, ao examinar a proposta de alteração do dispositivo da lei nº 8.212/1991 que reduz a alíquota da contribuição previdenciária de determinados municípios, pontuou-se: “(...) a redução das alíquotas de contribuição previdenciária viabilizará um maior ritmo de contratações por parte dos municípios beneficiados, o que levará maior dinamismo às economias locais e, assim, reduzirá o desemprego, ampliará a oferta de serviços públicos, expandirá a renda, promoverá o progresso econômico e fomentará o bem-estar da nossa população”.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

inserido no texto da Constituição da República pela Emenda Constitucional n. 95/2016, que preconiza que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”.

O Ministro Cristiano Zanin, Relator da ADI 7633, em decisão monocrática<sup>2</sup> prolatada em 25/04/2024, inicialmente concedera medida cautelar, *ad referendum* do Plenário do STF, suspendendo a eficácia dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023, *verbis*:

*Ante o exposto, **concedo, em parte**, a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário, nos termos do art. 21, § 5º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, incluído pela Emenda Regimental n. 58, de 2022, apenas para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023, enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do que estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (com a oportunidade do necessário diálogo institucional) ou até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da presente ação pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o caso. A decisão tem efeitos prospectivos (ex nunc), na forma do art. 11 da Lei n. 9.868/1999.*

Posteriormente, entretanto, em 17 de maio de 2024, foi proferida uma segunda medida cautelar na ADI 7633, postergando, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, os efeitos do provimento cautelar anterior, *verbis*:

*Assim, com o objetivo de assegurar a possibilidade de obtenção de solução por meio de diálogo interinstitucional voltado a superar os afirmados vícios presentes na Lei n. 14.784/2023, **atribuo efeito prospectivo à decisão que proferi em 25 de abril de 2024, a fim de que passe a produzir efeitos no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão.***

*Transcorrido o prazo de 60 (sessenta) dias sem solução, a liminar deferida retomará sua eficácia plena, sem prejuízo da instrução e do julgamento da presente ação*

<sup>2</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366562948&ext=.pdf>



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*de controle concentrado e independentemente de nova intimação.*<sup>3</sup>

Diante do teor da segunda medida cautelar, resta cristalina, por enquanto, a eficácia das normas legais que asseguram o benefício fiscal da desoneração tributária da folha de pagamento para determinados setores da economia, de sorte que as empresas porventura contempladas na legislação referida podem apresentar suas propostas nas licitações em curso, já agendadas ou ainda sob instrução, conformadas ao regime tributário diferenciado caso assim optarem.

Passa-se em seguida a responder objetivamente às indagações formuladas pela COPEL.

1) Qual deverá ser a postura adotada pela COPEL na condução das licitações cujo objeto contemple a prestação de serviços de mão de obra, no que se refere à não aceitação das planilhas de composição de custos baseadas em desoneração da Lei nº 12.546/2011?

Por força do segundo provimento cautelar proferido na ADI 7.633, os artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023 estão aptos à produção de efeitos concretos, até que sobrevenha sua revogação expressa ou nova decisão judicial que revir, reformar ou invalidar o provimento cautelar, ou ainda o decurso do prazo de 60 (sessenta) dias da publicação da segunda medida cautelar na ADI 7633, proferida em 17/05/2024 e publicada em 20/05/2024, de sorte que os licitantes que integram os setores produtivos contemplados na Lei nº 12.546/2011 poderão apresentar suas propostas com o cálculo da contribuição previdenciária sobre a receita bruta em caso de opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento, o qual vigorará até 31 de dezembro de 2027.

Diante desse contexto, os editais de licitação do Senado, destinados à seleção de fornecedores para contratação de serviços continuados com alocação de mão de obra residente, elaborados conforme modelo aprovado pela Comissão Permanente de Minutas Padrão, e submetidos ao crivo deste órgão jurídico-consultivo, já contemplam a redação padronizada que autoriza os licitantes beneficiados pela desoneração tributária prevista na Lei nº 12.546/2011,

<sup>3</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367112543&ext=.pdf>



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

com suas alterações posteriores, a apresentarem suas propostas com o cálculo da contribuição previdenciária patronal incidente sobre o faturamento e não sobre a folha de salários, bem como descrevem adequadamente os procedimentos necessários para a análise e a aceitação das propostas porventura apresentadas com o benefício fiscal da desoneração da folha de pagamento.

Seria de bom tom, não obstante a afirmação acima, considerando a modulação temporal dos efeitos da medida cautelar inicial na ADI 7633, decorrente da segunda decisão cautelar, que se inserisse nas minutas de edital para seleção e contratação de serviços continuados com mão de obra residente, por ora, a seguinte disposição no capítulo que trata do cadastramento da proposta, especificamente dois subitens no item 5.6:

**5.6.** *A licitante que seja beneficiada pela desoneração tributária prevista na Lei nº 12.546/2011, incluindo suas alterações posteriores, deverá observar os valores máximos aceitáveis específicos para empresas com desoneração, constantes dos Anexos 1 e 6 deste edital.*

**5.6.1.** *Considerando a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 14.784/2023, que estendeu até 31 de dezembro de 2027 os prazos para opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento previsto na Lei nº 12.546/2011, a licitante beneficiada por esse regime tributário diferenciado deverá certificar-se da plena eficácia das normas por ocasião da elaboração da planilha de custo e da apresentação de sua proposta, especialmente em razão de decisões vigentes ou futuras prolatadas pelo STF na ADI 7633.*

**5.6.2.** *A manutenção de proposta cadastrada que contemple o cálculo da contribuição previdenciária patronal incidente sobre o faturamento e não sobre a folha de pagamento, em desconformidade com a legislação vigente ou com o teor das decisões exaradas pelo STF na ADI 7633, após a abertura da sessão pública deste pregão, implicará na desclassificação da proposta durante a fase de julgamento, mediante despacho fundamentado registrado no sistema e acessível a todos.*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

- 2) É imprescindível a alteração dos editais já publicados, com a respectiva republicação e reabertura de prazo, que prevejam a possibilidade de adoção da desoneração ou é juridicamente suficiente apenas a publicação posterior de um comunicado informando que, em razão da decisão do STF na ADI nº 7.633/DF, não será possível que as empresas licitantes considerem a desoneração em suas composições de custos

Como exposto anteriormente, em face da modulação dos efeitos da medida cautelar inicial na ADI 7633, prospectados para 60 (sessenta) dias a contar de 20 de maio de 2024, os licitantes porventura contemplados pelo regime tributário diferenciado da Lei nº 12.546/2011, com a alteração promovida pela Lei nº 14.784/2023, poderão, até o dia 19 de julho de 2024<sup>4</sup>, considerar o benefício fiscal da desoneração da folha de pagamento em suas composições de custo, salvo em caso de revogação da norma no curso desse prazo ou se prolatada decisão judicial que revir, reformar ou invalidar o provimento cautelar anterior.

No questionamento anterior, foi apresentada uma sugestão de redação para o capítulo do edital que trata do cadastramento da proposta, alertando aos licitantes as cautelas a serem observadas em relação ao benefício da desoneração da folha de pagamento.

Em caso de acatamento da sugestão apresentada, os editais impactados dos certames em curso deverão ser republicados com a reabertura de prazo, por força do disposto no § 1º do artigo 55 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações – NLL):

*Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:*

(...)

**§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a**

<sup>4</sup> Tratando-se de prazo que não ostenta natureza processual e sim de implementação de direito material, os prazos devem ser computados em dias corridos e não dias úteis.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

**alteração não comprometer a formulação das propostas. [grifou-se]**

Outra hipótese a destacar repousa na possibilidade de a eficácia da Lei nº 14.784/2023 restar fragilizada após o encerramento das fases de julgamento e habilitação. Nesta situação, caberá à autoridade competente para homologar o certame e adjudicar o objeto perquirir a adequação do procedimento licitatório e a compatibilidade da proposta vencedora em face das disposições editalícias e da legislação de regência, inclusive no tocante ao regime tributário empregado na formulação do preço selecionado na disputa.

Identificando a autoridade responsável pela homologação da licitação que o regime da desoneração da folha de pagamento não mais se sustenta à luz da legislação vigente, será incabível a equalização ou a alteração da proposta pelo licitante vencedor e, portanto, deverá se valer das providências elencadas no artigo 71 da Lei nº 14.133/2021 com vistas à realização de novo certame, possibilitando a obtenção da proposta efetivamente mais vantajosa e permitindo que todos os interessados possam concorrer em igualdade de condições:

*Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:*

*I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;*

***II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;***

***III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;***

*IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.*

*§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subseqüentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

**§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.**

**§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.**

*§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação.*

Após a assinatura do contrato, eventual repercussão dos efeitos da desoneração tributária da folha de pagamento serão avaliados de acordo com o disposto no artigo 134 da NLL:

*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.*

### III – CONCLUSÃO

Diante da recente decisão cautelar exarada pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.633, os artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023 estão aptos à produção de efeitos concretos, até que sobrevenha a revogação expressa da norma ou decisão judicial que revir, reformar ou invalidar o provimento cautelar, ou ainda o decurso do prazo de 60 (sessenta) dias da publicação da segunda medida cautelar na ADI 7633, ou seja, até 19 de julho de 2024, de sorte que os licitantes que integram os setores produtivos contemplados na Lei nº 12.546/2011 poderão apresentar suas propostas com o cálculo da contribuição previdenciária sobre o faturamento em caso de opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento, o qual vigorará até 31 de dezembro de 2027.

Os editais de licitação do Senado, destinados à seleção de fornecedores para contratação de serviços continuados com alocação de



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

mão de obra residente, enquanto não decidida a questão da constitucionalidade da lei que ampliou a desoneração da folha de pagamento, podem, caso a Administração assim entenda, ser alterados para inclusão de orientação aos licitantes no tocante à formulação e manutenção das propostas cadastradas, conforme texto sugerido neste opinativo.

Os editais dos certames em curso, impactados pela desoneração da folha de pagamento, porventura alterados, deverão ser republicados com a reabertura de prazo, por força do disposto no § 1º do artigo 55 da Lei nº 14.133/2021.

Brasília/DF, 23 de maio de 2024.

*(Assinado digitalmente)*

**ROBERCI RIBEIRO DE ARAUJO**

*Advogado do Senado Federal*

*OAB/DF 21.518*





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia  
Núcleo de Processos de Contratações

**Ref. PARECER Nº 337/2024 - ADVOSF**  
Processo nº 00200.009767/2024-54

**Aprovo.** Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para conhecimento e providências pertinentes.

Brasília/DF, 24 de maio de 2024.

*(assinado digitalmente)*  
**DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES**  
Advogado-Geral Adjunto do Consultivo  
em substituição

