



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 375/2026 – NPCONT/ADVOSF

Processo Senado nº 00200.002999/2025-31

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ANÁLISE JURÍDICA QUANTO À PROCEDÊNCIA DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS APRESENTADOS PELAS EMPRESAS DIGISYSTEM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA. E IUNEX SOLUÇÕES LTDA. CONTRA A DECISÃO QUE HABILITOU A EMPRESA G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA. E A DECLAROU VENCEDORA DO PREGÃO ELETRÔNICO SF Nº 90036/2026. CONSULTA FORMULADA PELA COORDENAÇÃO DE PROCESSAMENTO EXTERNO DE LICITAÇÕES – COPEL ACERCA DA EXISTÊNCIA DE ALGUM ÓBICE JURÍDICO À CONFIRMAÇÃO DA ACEITAÇÃO DA ALUDIDA PROPOSTA VENCEDORA.

I. RELATÓRIO

Por intermédio do Diretor da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON, chegam a esta Advocacia os autos do processo em epígrafe, a fim de que esta Advocacia responda consulta formulada pela Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL, referente a supostos óbices legais à aceitação da proposta da empresa G4F Soluções Corporativas Ltda. como sendo a vencedora do Pregão Eletrônico SF nº 90036/2026, cujo objeto licitado é a prestação de serviços contínuos de apoio operacional à infraestrutura de Tecnologia da Informação do Senado Federal, com alocação de postos de trabalho em regime híbrido – presencial e remoto (documento nº 00100.107711/2026-23).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

No documento acima mencionado, no qual foi formulada a consulta, a Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL informa que, por ocasião da fase de julgamento do aludido certame, foram apresentados recursos administrativos contra a decisão que habilitou a empresa G4F Soluções Corporativas Ltda. e a declarou vencedora do certame, sob a alegação de que, entre outros pontos, a empresa vencedora omitiu em sua planilha de composição de custos encargos previdenciários de observância constitucional obrigatória e consignou alíquotas tributárias incompatíveis com o regime tributário a que estava sujeita. Assim, estaria ela se beneficiando de desoneração previdenciária juridicamente inaplicável à atividade contratada (cf. o documento nº 00100.107711/2026-23 – Anexos 1 e 2).

Como fundamento recursal consta, também, que os serviços licitados, conforme indicação da própria Administração, enquadrariam-se no código 17.05 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116/2003, cuja tributação de ISS pela respectiva execução seria incompatível com o benefício de desoneração previsto na Lei nº 12.546/2011. No entendimento das recorrentes, a desoneração tributária invocada pela empresa declarada vencedora, lastreada em CNAE de TI, seria inaplicável ao contrato decorrente do Pregão Eletrônico SF nº 90036/2026.

Foi alegado, ainda, que as alíquotas de PIS e COFINS indicadas na proposta da empresa G4F Soluções Corporativas Ltda. são próprias do regime tributário do "Lucro Presumido", nos termos do art. 8º da Lei nº 9.718/1998, muito embora a referida empresa tenha declarado expressamente adotar o regime tributário do "Lucro Real". Assim, ante a opção pelo regime do "Lucro Real", a referida empresa estaria obrigatoriamente subordinada ao regime não cumulativo de PIS e COFINS, com alíquotas de 1,65% e 7,60%, respectivamente, nos termos dos arts. 2º das Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003, sobretudo porque, considerando a natureza dos serviços licitados (serviços de fornecimento de mão de obra), não se aplica, *in casu*, a exceção ao regime não cumulativo para empresas submetidas ao regime do "Lucro Real" prevista no art. 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003, que se refere tão somente a "*atividades de desenvolvimento de software e o seu*





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

licenciamento ou cessão de direito de uso, bem como de análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico e manutenção ou atualização de software".

A empresa G4F Soluções Corporativas Ltda., em face de tais recursos, apresentou as respectivas contrarrazões (documento nº 00100.107711/2026-23 - Anexos 3 e 4). Relativamente aos pontos controvertidos acima mencionados, a recorrida fez as seguintes considerações, as quais sintetizamos, para melhor compreensão, nos quatro pontos seguintes:

1 – De acordo com o Esclarecimento nº 08, a Administração do Senado Federal, considerando a reoneração gradual instituída pela Lei nº 14.973/2024 e os parâmetros da Orientação nº 43/2024 do Ministério da Gestão e Inovação (MGI), determinou expressamente que a proposta inicial fosse elaborada com a alíquota vigente no ano de apresentação, qual seja, 10% de INSS e 2,70% de CPRB, conforme o escalonamento legal em vigor em 2026, visto que a alteração de tais alíquotas previdenciárias nos anos subsequentes (2027 e 2028) seriam objeto de revisão contratual, tal como esclarecido pela Administração.

2 – Não procede a alegação de que o enquadramento do serviço no item 17.05 da lista anexa à LC nº 116/2003 define, simultaneamente, os regimes de tributação do ISS, da CPRB e do PIS/COFINS, visto serem tais exações totalmente independentes e autônomas, com competências constitucionais, bases de cálculo, hipóteses de incidência e regimes jurídicos inteiramente distintos. Assim, a prestação de um determinado serviço que se enquadre no item 17.05 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116/2003 tem efeito exclusivo de determinar a tributação de ISS, que é um imposto municipal/distrital, não exercendo qualquer efeito para fins de tributação da CPRB e do PIS/COFINS, que são exações de competência federal. A CPRB é definida pela atividade da empresa (normalmente identificada pelo CNAE) e não pela prestação isolada de um serviço específico. Já o regime de tributação do PIS/COFINS também não guarda qualquer vinculação jurídica com o enquadramento





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

de uma atividade na lista de serviços da Lei Complementar nº 116/2003, pois sua disciplina decorre de legislação própria, com sistemática de apuração em função da renda da pessoa jurídica e da natureza das receitas auferidas, e não do enquadramento do serviço na lista dos serviços sujeitos ao ISS nos termos da Lei Complementar nº 116/2003.

3 - A afirmação de que houvera "subdeclaração tributária" na proposta vencedora não procede, pois tal assertiva se baseia na premissa equivocada de que a alíquota de ISS devida em razão da prestação do objeto da licitação seria no percentual de 5%, conforme indicada no Esclarecimento nº 13. Todavia, como o ISS é tributo de competência municipal/distrital (art. 156, III, CF/1988), as hipóteses de incidência, bases de cálculo e, sobretudo, as suas alíquotas são definidas pela legislação do ente competente, observados os parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 116/2003. Por tais razões, o instrumento convocatório de licitação e os provimentos administrativos dele derivados, por serem atos administrativos praticados por agentes da Administração Pública Federal, não possuem natureza legislativa nem força normativa suficiente para definir a alíquota tributária, alterar o local de incidência do referido tributo, redefinir as hipóteses de incidência, determinar qual o enquadramento do serviço em relação à lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003, ou mesmo majorar, ainda que indiretamente, a carga tributária que a licitante efetivamente teria que suportar nos termos da legislação de regência. Assim, como o objeto da licitação em tela é a prestação de serviços contínuos de apoio operacional à infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) do Senado Federal, com alocação de postos de trabalho em regime híbrido – presencial e remoto –, e pagamento vinculado ao atingimento de níveis mínimos de serviço, tais serviços, considerando a lista anexa à Lei nº 116/2003, enquadram-se na categoria de serviços relacionados à análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria e suporte técnico em informática, ou seja, serviços de natureza tipicamente intelectual e tecnológica, cuja alíquota correta para fins de cobrança do ISS é de 2%.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

4 - O regime de PIS/COFINS utiliza a sistemática de apuração da renda da empresa e da natureza das receitas por ela auferidas, e não do enquadramento do serviço na lista municipal do ISS. Como o objeto da licitação é a prestação de serviços de apoio operacional à infraestrutura de TI, há fundamento legal direto para a adoção do regime cumulativo sobre as receitas oriundas dessas atividades, uma vez que o art. 10, inciso XXV, da Lei 10.833/2003 de fato abre uma exceção para o setor de informática, permitindo que empresas que adotam o regime do "Lucro Real" permaneçam no regime cumulativo para fins de tributação do PIS/COFINS. A Receita Federal, por intermédio da Solução de Consulta COSIT nº 2, de 15 de janeiro de 2021, esclareceu ser apropriada a aplicação do regime de apuração cumulativo da COFINS e do PIS/PASEP para empresas de informática e telecomunicações. As principais diretrizes estabelecidas são: para os serviços de informática, estarão sujeitas ao regime de apuração cumulativa da COFINS as receitas auferidas por empresas de serviços de informática relativas ao desenvolvimento e licenciamento de software, cessão de direito de uso, além de serviços como análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria e suporte. Ademais, ressaltou que a discussão sobre o regime de apuração aplicável às receitas decorrentes de atividades que combinam elementos de fornecimento de mão de obra especializada e prestação de serviços técnicos de informática é matéria técnico-contábil de alta complexidade, que comporta múltiplas interpretações e tem sido objeto de reiteradas consultas formais à própria Receita Federal, órgão da União investido de competência para administrar, arrecadar e esclarecer dúvidas sobre tributos federais, tais como o PIS e COFINS.

Na tentativa de melhor compreender as questões tributárias suscitadas nos citados recursos administrativos interpostos contra a decisão que habilitou a empresa G4F Soluções Corporativas Ltda. e a declarou vencedora do certame, a Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL, por meio do documento nº 00100.107711/2026-23, informou que solicitou a colaboração da





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (SAFIN), que, após análise, proferiu a seguinte manifestação:

Questão 1 — Desoneração da Folha de Pagamento (CPRB)

A classificação do serviço no item 17.05 da lista anexa à LC nº 116/2003 produz efeitos exclusivamente para fins de incidência do ISS, tributo de competência municipal/distrital, não sendo apta a definir o regime federal de contribuição previdenciária. A desoneração da folha de pagamento rege-se pela legislação federal própria — Lei nº 12.546/2011 e Lei nº 14.973/2024 —, de modo que, conforme anexo 7 do edital, a adoção da alíquota de CPRB é aplicável somente para empresa beneficiada pela desoneração tributária. Além disso, o próprio edital exige identificação de empresa beneficiada pela desoneração tributária e fundamentação legal no modelo de planilha. Dessa forma, cabe à G4F demonstrar documentalmente que se enquadra entre as atividades alcançadas pelo benefício da desoneração, a fim de afastar qualquer vulnerabilidade na aceitação da proposta.

Questão 2 — Alíquotas de PIS e COFINS

A adoção das alíquotas de 0,65% (PIS) e 3% (COFINS) pela G4F encontra fundamento no art. 10, inciso XXV, e no art. 15, inciso V, da Lei nº 10.833/2003, combinado com a Solução de Consulta COSIT nº 02/2021, os quais autorizam a permanência no regime cumulativo para determinadas receitas de serviços de tecnologia da informação, ainda que a empresa esteja enquadrada no “Lucro Real”. O enquadramento municipal no item 17.05 do ISS não tem o condão de afastar as regras federais de incidência do PIS e da COFINS, haja vista a autonomia das competências tributárias estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Todavia, a manutenção da proposta está condicionada à comprovação documental — mediante EFD, DACON ou equivalente — de que as receitas decorrentes do contrato se enquadram materialmente nas hipóteses previstas no referido dispositivo legal, sob pena de configuração de vício material na composição de preços.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Questão 3 — Enquadramento do ISS e Alíquota Aplicável

O Esclarecimento nº 13, fixou o item 17.05 (Fornecimento de mão de obra) da LC nº 116/2003 como enquadramento obrigatório para o objeto licitado, o que implica a aplicação da alíquota de 5% de ISS vigente no Distrito Federal para essa categoria de serviço. A utilização de alíquota de 2%, própria de grupo distinto, mostra-se incompatível com o referido esclarecimento, sendo vedado o reequilíbrio contratual decorrente de erro inescusável de interpretação do regime tributário, nos termos do item 11.1.7.1 do edital.

Ressalva-se, contudo, que as considerações e conclusões de natureza tributária e contábil aqui apresentadas possuem caráter técnico preliminar, devendo ser submetidas ao crivo da Advocacia do Senado Federal, a fim de que sejam avaliadas a sua plena aderência à legislação aplicável, ao instrumento convocatório, aos esclarecimentos vinculantes do certame e à jurisprudência pertinente dos órgãos de controle. Tal providência é recomendável especialmente diante da existência de interpretações jurídicas controvertidas sobre o enquadramento tributário da proposta e de seus possíveis reflexos sobre a aceitabilidade, exequibilidade e isonomia do certame.

No mesmo documento acima mencionado, a COPEL informa que também submeteu as razões recursais à análise do Serviço de Instrução de Reajustes Contratuais (SIRC), que assim se manifestou:

5. Desoneração da folha de pagamento: Sobre esse ponto, informa-se que as alíquotas apresentadas pela licitante estão de acordo com aquelas previstas na Lei 14.973/2024, que alterou a Lei 12.546/2011. Logo todos os aspectos técnicos contidos nas planilhas de formação de preços estão de acordo com a legislação aplicável. No que se refere à documentação comprobatória, destaca-se que não houve análise por parte desta equipe de apoio, uma vez que a análise documental ocorre na fase de habilitação.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

6. Questionamentos de Natureza Tributária: Os pontos abaixo listados foram analisados e respondidos pelo serviço competente (SAFIN): Enquadramento e alíquota de ISS; Regime de PIS e COFINS;

Diante das interpretações tributárias controvertidas, acompanhamos a recomendação de submeter o processo ao crivo da Advocacia do Senado Federal (ADVOSF) para avaliação final sobre a aceitabilidade da proposta.

Assim, em face de tudo o que acima foi relatado, a Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL, considerando a necessidade de esclarecimentos jurídicos destinados a conferir segurança ao procedimento licitatório em tela e em atenção ao disposto no art. 8º, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, combinado com o art. 31 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, formulou consulta a esta Advocacia nos seguintes termos:

- 1 - É devida a aplicação do benefício da desoneração cumulativamente com o “Lucro Real”?
2. As alíquotas de PIS/COFINS são compatíveis com o regime de “Lucro Real”?
3. Há algum óbice jurídico à confirmação da aceitação da proposta da empresa G4F SOLUCOES CORPORATIVAS LTDA. como vencedora do PE 90036/2026?

II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

A empresa G4F Soluções Corporativas Ltda. (CNPJ nº 07.094.346/0001-45), conforme documentação apresentada no processo licitatório denominado Pregão Eletrônico SF nº 90036/2026, é uma empresa de consultoria e tecnologia especializada em fornecer soluções nas áreas de TI, operações de negócios, engenharia e concessões públicas, sediada em Brasília/DF. Segundo informações constantes do SICAF, seu CNAE primário (6201-5/01) a classifica como uma empresa, cuja atividade principal que está autorizada a exercer, ou seja, a que





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

gera o maior volume de faturamento ou que representa o foco da empresa, é o desenvolvimento de programas de computador sob encomenda. Os CNAE's secundários atribuídos à referida empresa (códigos nºs 4751-2/01, 6204-0/00, 6209-1/00, 6311-9/00, 7020-4/00, 7112-0/00, 7830-2/00, 8219-9/99, 8220-2/00, 8291-1/00 e 8599-6/04) a credenciam a executar atividades relacionadas a comércio varejista de equipamentos, softwares, suprimentos e acessórios de informática; assessoria, consultoria e desenvolvimento de projetos na área da Tecnologia da Informação; suporte técnico, manutenção e outros serviços na área de TI; serviços de informação referentes a tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet; atividades de consultoria em gestão empresarial; serviços de arquitetura e engenharia e atividades técnicas relacionadas; fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros; preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo; atividades de teleatendimento; atividades de cobranças e informações cadastrais; e treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial.

A referida empresa, conforme autodeclarou, está subordinada ao regime tributário do "Lucro Real", porém, por ser empresa que atua preponderantemente na área da Tecnologia da Informação – TI, é beneficiária do regime de desoneração da folha de pagamento instituído pela Lei nº 12.546/2011, que lhe permite substituir a alíquota tradicional de 20% de INSS patronal sobre a folha de salários por uma contribuição sobre a receita bruta (CPRB), de acordo com as alíquotas definidas no referido diploma normativo e conforme a regra de transição gradual promovida pela Lei nº 14.973/2024, que se prolongará até 2028.

Tendo em vista o previsto no art. 7º, *caput* e inciso I, da Lei nº 12.546/2011, combinada com os §§ 4º e 5º do art. 14 da Lei nº 11.774/2008, as empresas que prestam serviços de análise e desenvolvimento de sistemas; programação; processamento de dados e congêneres; elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos; licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação; assessoria e consultoria em informática;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas de computação e bancos de dados e em equipamentos de informática em geral; planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas; execução continuada de procedimentos de preparação ou processamento de dados de gestão empresarial, pública ou privada, e gerenciamento de processos de clientes, com o uso combinado de mão de obra e sistemas computacionais; bem assim serviços de call center, podem se beneficiar do mencionado regime de desoneração da folha de pagamento.

Não existe nenhuma vedação ou incompatibilidade para que uma empresa do setor de Tecnologia da Informação sujeita ao regime de tributação pelo “Lucro Real” possa também ser beneficiária da desoneração da folha de pagamento (CPRB).

Porém, empresas de TI que combinam o regime do “Lucro Real” com o regime de desoneração da folha de pagamento devem se atentar a regras específicas de enquadramento, vedações e incentivo aplicáveis ao setor da Tecnologia da Informação.

De acordo com o artigo 7º, § 2º, da Lei nº 12.546/2011, a desoneração não se aplica a empresas que exerçam atividades de representação, distribuição ou revenda de programas de computador (softwares) se essa receita específica representar 95% ou mais da receita bruta total. Empresas focadas puramente em revenda perdem o direito à CPRB, independentemente de estarem no “Lucro Real” ou “Presumido”. Contudo, a análise dessa questão não compete ao Senado Federal. Caso a empresa que se declare desonerada venha a perder o direito de recolher a contribuição previdenciária com base na receita bruta em razão do seu enquadramento no dispositivo acima mencionado, caberá a ela suportar o ônus de sua declaração, pois eventual aumento de tributação na hipótese não gerará em favor dela no futuro qualquer direito a eventual pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

No que tange às alíquotas do PIS e da COFINS, essas são definidas principalmente em razão do regime tributário aplicável à empresa, que dita se a cobrança será cumulativa ou não cumulativa, e pela classificação fiscal dos produtos ou serviços.

A tributação do PIS e da COFINS no regime de “Lucro Presumido” é baseada exclusivamente no faturamento mensal da empresa através do regime cumulativo (Lei nº 9.718/1998), ou seja, como o próprio nome sugere, não gera créditos tributários oriundos de operações anteriores da cadeia produtiva, não sendo, portanto, possível o abatimento de custos operacionais. Alíquotas do PIS/COFINS nesse regime são mais baixas: 0,65% para o PIS e 3% para a COFINS.

Já no regime do “Lucro Real”, a tributação do PIS e da COFINS funciona por meio do regime não cumulativo. Embora as alíquotas sejam mais altas, a empresa tem o direito de descontar créditos fiscais sobre custos e despesas operacionais. Assim, o imposto a pagar é calculado pelo método subtrativo. Esse regime aplica as seguintes alíquotas sobre o faturamento: 1,65% para o PIS e 7,60% para a COFINS.

Todavia, existe uma exceção prevista na legislação tributária que beneficia diretamente o setor de Tecnologia da Informação (TI). Mesmo se uma empresa de informática estiver enquadrada no regime do “Lucro Real”, parte de suas receitas pode ser obrigatoriamente tributada pelo regime cumulativo (com as alíquotas mais baixas de 0,65% para PIS e 3,00% para COFINS). Essa regra está prevista no art. 10, inciso XXV, e no art. 15, inciso V, da Lei nº 10.833/2003, e serve para proteger e estimular as empresas que atuam no setor da Tecnologia da Informação.

Conforme fora salientado pela Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (SAFIN) quando de sua intervenção em relação à matéria aqui debatida, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, na qualidade de autoridade tributária federal, por intermédio da Solução de Consulta Cosit nº 2, de 15 de janeiro de 2021, assim esclareceu:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Por força do disposto no inciso XXV do art. 10 e no inciso V do art. 15 da Lei nº 10.833, de 2003, estão sujeitas ao regime de apuração cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep as receitas auferidas por empresas de serviços de informática em decorrência das atividades de desenvolvimento de software e de seu licenciamento ou cessão de direito de uso, bem como da prestação de serviços de análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico e manutenção ou atualização de softwares, compreendidas ainda como softwares as páginas eletrônicas. Para fazer jus à apuração cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep é necessário que se comprove que a receita auferida advenha da prestação dos serviços acima listados, e que eles tenham sido faturados de forma individualizada. Não se encontrando os serviços de provedores de acesso às redes de comunicação, os quais dizem respeito à conexão de internet, VPN – Rede Privada Virtual, gestão de rede governo e instalação de rede dentre os serviços expressamente relacionados pelo inciso XXV do art. 10 da Lei nº 10.833, de 2003, as receitas deles decorrentes estão sujeitas ao regime não cumulativo de apuração da Contribuição para o PIS/Pasep, dado que auferidas por pessoa jurídica tributada pelo “Lucro Real”.

12
de
23

A competência da Receita Federal do Brasil para atuar como autoridade tributária na administração dos tributos federais é definida pela Lei nº 11.457/2007, que unificou as atividades de tributação, fiscalização e arrecadação.

Para efeito de enquadramento tributário, a classificação da natureza dos serviços a serem tributados depende da análise do objeto do contrato e de sua execução na prática. Na Lei Complementar nº 116/2003 existem distinções claras entre serviços de tecnologia, de suporte técnico em informática e de mera alocação de pessoal.

A cessão, disponibilização ou fornecimento de mão de obra, tal como prevista no subitem 17.05 da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003, ocorre quando a empresa coloca trabalhadores à disposição do contratante para





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

executar tarefas contínuas, sob subordinação do contratante, independentemente da natureza da atividade.

Assim, o que vai distinguir se o objeto pretendido pelo Senado Federal por meio da licitação em questão deve ser classificado como serviços de suporte técnico em informática (subitem 1.07 da lista de serviços anexa à Lei Complementar 116/2003) ou fornecimento de mão de obra é a pessoa a quem os trabalhadores alocados no contrato estarão subordinados, ou seja, quem será o responsável técnico pelos serviços de suporte de informática contratado, quem fará a gestão e a direção dos trabalhos desempenhados por essa mão de obra.

O Superior Tribunal de Justiça (Resp. 488.027/SC) entende que, para haver cessão de mão de obra, os trabalhadores devem ser colocados à disposição do tomador para realizar serviços sob a sua subordinação ou direção.

Já a Receita Federal, por meio da Instrução Normativa nº 2.110/2022, em seu art. 108, § 2º, estabelece que a caracterização da cessão de mão de obra independe da existência de poder de gerência ou direção do tomador do serviço sobre os trabalhadores colocados à sua disposição.

No ordenamento jurídico brasileiro, o entendimento que deve prevalecer é o do Superior Tribunal de Justiça (STJ), tal como expresso no REsp 488.027/SC. Apesar de a Receita Federal possuir sua própria norma interna, a interpretação do STJ é vinculante, servindo como a palavra final em matéria de interpretação da legislação infraconstitucional, conforme competência constitucional que lhe foi atribuída (art. 105 da CF), exceto se tal interpretação da lei vier a ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

O STJ assentou entendimento no sentido de que, para a configuração jurídica de "cessão de mão de obra", é obrigatório o preenchimento cumulativo de três requisitos essenciais: a) colocação de trabalhadores à disposição do tomador, significando que a responsabilidade técnica e pela direção dos trabalhos, incluindo controle de jornada, definição de rotina de trabalho etc passam para o contratante; b) execução de serviços contínuos (tarefas rotineiras





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

e essenciais para o funcionamento do tomador); e c) vínculo de subordinação jurídica da mão de obra contratada, ou seja, é o tomador que passa a deter o poder de comando, fiscalização diária, direção e coordenação direta sobre as atividades dos empregados da prestadora.

A configuração da contratação pretendida pelo Senado Federal afasta a ideia que o objeto em tela se traduz em simples fornecimento de mão de obra, pois os empregados que executarão o objeto do contrato responderão unicamente à gerência e à direção da empresa prestadora, com quem manterão vínculo trabalhista de forma exclusiva; a responsabilidade técnica, o poder de comando, de direção e o controle da disciplina dos empregados alocados na execução do objeto a ser contratado ficará a cargo da empresa prestadora dos serviços; bem assim a remuneração pelos serviços estará atrelada ao cumprimento de acordos por níveis de serviço e de desempenho, com foco no resultado da atividade (obrigação de resultado) e não simplesmente no tempo que os empregados permanecerão à disposição do órgão público.

Quando o contrato tem por objeto o suporte técnico de informática, a sustentação de ambientes tecnológicos, a operação de infraestrutura, atendimento a incidentes, o monitoramento e o cumprimento de indicadores de desempenho, existe fundamento técnico para defender que a receita decorre da prestação de serviços de TI, ainda que os profissionais estejam fisicamente alocados no cliente, sobretudo quando a contratada assume obrigações de resultado, de cumprimento de níveis de serviço (SLA), gestão técnica e responsabilidade direta pela execução dos serviços contratados.

Assim, pelo menos para fins tributários, há argumentos relevantes para sustentar que uma contratação de serviços contínuos de apoio operacional à infraestrutura de TI com remuneração vinculada ao atingimento de níveis mínimos de serviço não se caracteriza como mero fornecimento de mão de obra, mas sim como prestação de serviço técnico especializado com entrega de resultados.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

O ISS (ou ISSQN) é o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, um tributo que incide diretamente sobre o preço cobrado pela prestação de serviços listados na LC 116/2003. Esse tributo incide diretamente sobre o preço cobrado pela prestação de serviços listados na LC 116/2003.

A classificação dos serviços na lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003 tem a finalidade fundamental de determinar quais atividades estão sujeitas à cobrança do Imposto Sobre Serviços (ISS) e, por conseguinte, de balizar a definição das respectivas alíquotas.

A lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003 destina-se fundamentalmente a definir quais serviços sofrem a incidência do ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza). Ela funciona como um limitador e guia para a tributação municipal no Brasil, definindo o campo de incidência do aludido imposto.

Como na regra geral, o ISS sobre serviços de suporte técnico de informática (item 1.07) são cobrados no município do estabelecimento prestador, ou seja, onde a empresa está sediada. No caso em questão, parece que a empresa G4F Soluções Corporativas Ltda. participa do Pregão Eletrônico SF nº 90036/2026 por intermédio de sua matriz sediada em Brasília.

Já quanto ao ISS sobre serviços de fornecimento de mão de obra (17.05), a cobrança deve ocorrer no local onde o serviço é executado (domicílio do tomador).

Em se tratando de serviços de suporte técnico de informática (item 1.07) e considerando que o Senado Federal, na qualidade de contratante, também tem sede na capital federal, a unidade da federação competente por arrecadar o ISS incidente sobre os serviços pretendidos é o Distrito Federal. Fosse a empresa sediada em outra unidade da Federação, a cobrança do ISS caberia ao município do estabelecimento prestador.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Caso os serviços pretendidos pudessem ser enquadrados como sendo fornecimento de mão de obra, também não haveria qualquer dúvida quanto à competência do Distrito Federal para a cobrança do ISS.

De acordo com o Regulamento do ISS do Distrito Federal (Decreto nº 25.508/2005 e Lei nº 1.355/1996), os órgãos, fundos, autarquias e fundações da Administração Pública Federal Direta e Indireta são qualificados como substitutos tributários obrigatórios. Assim, o Senado Federal, na qualidade de órgão da Administração Pública Federal, tem a obrigação de promover a retenção do ISS sobre os serviços a ele prestados para, posteriormente, transferi-los aos cofres da Fazenda do Distrito Federal.

A Lei Complementar Federal nº 116/2003 autoriza que os municípios e o DF criem regras de retenção (art. 6º). Com base nessa autorização, a legislação local do Distrito Federal vinculou a Administração Pública a essa obrigação através do Decreto Distrital nº 25.508/2005 (Regulamento do ISS/DF). De acordo com o disposto no art. 8º do mencionado Regulamento, os órgãos, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista da Administração Pública Federal Direta e Indireta são responsáveis pelo recolhimento do imposto, na condição de substitutos tributários, desde que estabelecidos no Distrito Federal.

No Distrito Federal, as alíquotas de ISS para as duas naturezas de atividades operam sob regras distintas estabelecidas pelo Decreto nº 25.508/2005 (Regulamento do ISS/DF) e modificadas por legislações complementares.

Para o fornecimento de mão de obra (subitem 17.05), a alíquota é fixa no percentual de 5% do valor faturado. Já para serviços de suporte técnico em informática (Subitem 1.07), a alíquota é de 2%, desde que a empresa prestadora tenha como atividade econômica principal a prestação de serviços de tecnologia da informação. Veja o que dispõe a Lei Complementar do Distrito Federal nº 963/2020:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Art. 1º A alíquota relativa ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS incidente sobre os serviços de informática e congêneres prestados por pessoas jurídicas cuja atividade principal esteja classificada sob os Códigos da Classificação Nacional de Atividade Econômica-Fiscal – CNAE-Fiscal constantes do Anexo Único é de 2%.

Parágrafo único. Entendem-se por serviços de informática e congêneres os seguintes:

I – análise e desenvolvimento de sistemas;

II – programação;

III – processamento, armazenamento ou hospedagem de dados, textos, imagens, vídeos, páginas eletrônicas, aplicativos e sistemas de informação, entre outros formatos, e congêneres;

IV – elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos, independentemente da arquitetura construtiva da máquina em que o programa é executado, incluindo tablets, smartphones e congêneres;

V – licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação;

VI – assessoria e consultoria em informática, inclusive para implantação, customização, atualização de programas de computador e migração de dados, independentemente do fornecimento ou não de mão de obra temporária;

VII – suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas de computação e bancos de dados, independentemente do fornecimento ou não de mão de obra temporária;

VIII – planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas;

IX – disponibilização, sem cessão definitiva, de conteúdos de áudio, vídeo, imagem e texto por meio da Internet, respeitada a imunidade de livros,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

jornais e periódicos (exceto a distribuição de conteúdos pelas prestadoras de Serviço de Acesso Condicionado, de que trata a Lei federal nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, sujeita ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS).

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

ANEXO ÚNICO

62. ATIVIDADES DOS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

62.01-5 Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda

6201-5/01 Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda

6201-5/02 Web design

62.02-3 Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis

6202-3/00 Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis

62.03-1 Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis

62.03-/00 Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis

62.04-0 Consultoria em tecnologia da informação

62.04-/00 Consultoria em tecnologia da informação

62.09-1 Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação

62.09-1/00 Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

No caso em questão, salvo melhor juízo, tem-se que houve um equívoco nas respostas aos pedidos de esclarecimentos das licitantes, visto que houve indicação peremptória para fins tributários de que o objeto seria o simples preenchimento de postos de trabalho dedicados (Cessão de Mão de Obra - Item 17.05).

Ainda que o contrato venha a indicar que o serviço é de "Suporte de TI" (ISS - 2%), mas na prática a fiscalização do Distrito Federal identifique que a empresa apenas aloca trabalhadores em regime de dedicação exclusiva para cumprir ordens diretas dos servidores do Senado, o Fisco local tem o poder de desclassificar a operação para o subitem 17.05. Isso gerará uma cobrança retroativa da diferença da alíquota (de 2% para 5%) acrescida de multas e juros. O mesmo vale para o juízo inverso.

Isso porque o enquadramento do objeto contratual em determinado item da lista anexa à LC nº 116/2003 realizado pela Administração Pública para fins de estimativa de preços não possui caráter vinculante para a definição do regime jurídico-tributário aplicável. Trata-se de classificação preliminar adotada no âmbito da contratação administrativa e que está sujeita à revisão pelos órgãos fiscalizadores competentes e pelo Poder Judiciário.

Assim, a indicação de determinado item da lista de serviços pela Administração não constitui prova definitiva da natureza jurídica da atividade exercida nem impede que a autoridade tributária competente ou o Poder Judiciário procedam ao reenquadramento da atividade à luz da legislação específica aplicável a cada tributo.

III. CONCLUSÃO

Ante tudo o que acima restou articulado, entende-se que a Administração desta Casa deve evitar classificar de forma categórica e peremptória, para fins de





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

tributação, a natureza dos serviços pretendidos, limitando-se apenas a estimar de forma orientativa.

Em regra, a Administração não deve fixar de forma vinculante a alíquota de ISS na planilha de custos da licitação, nem substituir o juízo tributário da empresa ou da autoridade fiscal competente. O que ela pode (e em muitos casos deve) fazer é fornecer uma estimativa ou parâmetro de referência, com base no enquadramento que ela adota para descrever o objeto.

Assim, em resposta aos quesitos formulados pela Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL por intermédio do documento nº 00100.107711/2026-23, esta Advocacia adverte que as respostas ficarão circunscritas ao contexto licitatório e tributário em que o caso vertente está inserido, considerando as informações constantes dos autos que amparam o objeto da consulta (documento nº 00100.107711/2026-23), visto que esta Advocacia não tem elementos para ir além.

Em relação ao **primeiro quesito** e tendo em vista o previsto no art. 7º, *caput* e inciso I, da Lei nº 12.546/2011, combinada com os §§ 4º e 5º do art. 14 da Lei nº 11.774/2008, as empresas que prestam serviços de análise e desenvolvimento de sistemas; programação; processamento de dados e congêneres; elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos; licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação; assessoria e consultoria em informática; suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas de computação e bancos de dados e em equipamentos de informática em geral; planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas; execução continuada de procedimentos de preparação ou processamento de dados de gestão empresarial, pública ou privada, e gerenciamento de processos de clientes, com o uso combinado de mão de obra e sistemas computacionais; bem assim serviços de call center, podem se beneficiar do mencionado regime de desoneração da folha de pagamento.

20
de
23





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Assim, conforme anteriormente salientado no corpo do presente opinativo, não existe nenhuma vedação ou incompatibilidade para que uma empresa que atue preponderantemente no setor de Tecnologia da Informação e que também esteja sujeita ao regime de tributação pelo "Lucro Real" possa ser beneficiária do regime de desoneração da folha de pagamento instituído pela nº Lei 12.546/2011.

No que tange ao **segundo quesito**, tem-se que, em regra, a tributação pelo "Lucro Real" é incompatível com a aplicação das alíquotas gerais do regime cumulativo de PIS/COFINS sobre as receitas operacionais da empresa, salvo hipóteses excepcionais expressamente previstas na legislação.

Uma das exceções previstas na legislação tributária beneficia diretamente o setor de Tecnologia da Informação (TI). Assim, no caso de empresa de informática que estiver enquadrada no regime do "Lucro Real", parte de suas receitas pode ser obrigatoriamente tributada pelo regime cumulativo (com as alíquotas mais baixas de 0,65% para PIS e 3,00% para COFINS). Essa regra está prevista no art. 10, inciso XXV, e no art. 15, inciso V, da Lei nº 10.833/2003, e serve para proteger e estimular as empresas que atuam no setor da Tecnologia da Informação.

Assim, por força do disposto no inciso XXV do art. 10 e no inciso V do art. 15 da Lei nº 10.833, de 2003, estão sujeitas ao regime de apuração cumulativa da contribuição para o PIS/COFINS as receitas auferidas por empresas de serviços de informática em decorrência das atividades de desenvolvimento de software e de seu licenciamento ou cessão de direito de uso, bem como da prestação de serviços de análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico e manutenção ou atualização de softwares, compreendidas ainda como softwares as páginas eletrônicas.

No que concerne ao **terceiro quesito**, esta Advocacia entende que houve equívoco ao classificar peremptoriamente para fins tributários os serviços objeto da licitação em exame como sendo simples fornecimento de mão de obra,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

inclusive definindo o percentual da alíquota de ISS que deveria ser observada na composição do preço das propostas das licitantes.

No caso em análise, tem-se que os mencionados esclarecimentos prestados pela Administração às licitantes em momento que antecedeu a formulação das propostas, teve o condão de viciar todo o certame a partir daquele ponto, visto terem causado interferência indevida na elaboração das propostas, contaminando-as e ferindo, por conseguinte, a isonomia entre as concorrentes.

Dito, isso, recomenda-se que o processo licitatório seja saneado e reaberto para que as licitantes possam oferecer novas propostas livres de qualquer equívoco ou indução indevida por parte da Administração.

É o Parecer.

Brasília, em 22 de junho de 2026.

Luciano de Sousa Dias | OAB DF 12.260
Assessor Jurídico do NPCONT

Documento assinado eletronicamente

22
de
23

De acordo. Ao Advogado-Geral Adjunto de Contratações.

Brasília, em 23 de junho de 2026.

Felipe de Paula Lyra | OAB DF 76.533
Advogado do Senado
Coordenador do NPCONT

Documento assinado eletronicamente





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

REF.: PARECER Nº 375/2026 – NPCONT/ADVOSF

Processo Senado nº 00200.002999/2025-31

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, em 25 de junho de 2026.

Daniel Victor de Araújo Simões | OAB DF 31.499
Advogado do Senado
Advogado-Geral Adjunto de Contratações

Documento assinado eletronicamente

23
de
23

