

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL
PROCESSO / CONSULTA Nº 50.05280.2.25

CONSULENTE: UNIÃO FEDERAL – MINISTÉRIO PÚBLICO DA
UNIÃO (PROCURADORIA REGIONAL DA
REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO)
Rua Frei Matias Tevis, 65, 5º Andar , sala 506 -
Paissandu - Recife/PE
Inscrição mercantil nº 334.907-1

RELATOR: JULGADOR CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR

ACÓRDÃO Nº 134/2025

EMENTA: 1– CONSULTA FISCAL. CLASSIFICAÇÃO DE
SERVIÇOS PRESTADOS. DEFINIÇÃO DO
LOCAL DO FATO GERADOR. SERVIÇOS DE
ARQUIVOLOGIA PRESTADOS DE FORMA
AUTÔNOMA NO RECIFE/PE POR EMPRESA
SEDIADA EM MUNICÍPIO DIVERSO.
SERVIÇOS ENQUADRADOS NO SUBITEM
17.01. LOCAL DO FATO GERADOR.
ESTABELECIMENTO DO PRESTADOR, DE
MODO A NÃO ATRAIR A COMPETÊNCIA DO
MUNICÍPIO DO RECIFE/PE. CONSULTA
CONHECIDA E RESPONDIDA.

Vistos, relatados, examinados e discutidos os presentes Autos,
ACORDAM os Membros do Conselho Administrativo Fiscal, à unanimidade, na
conformidade do voto do Relator e das notas constantes da Ata de Julgamento,
em responder à Consulta Fiscal formulada, nos termos do voto proferido.

C.A.F. Em 17 de dezembro de 2025.

Carlos Gilberto Dias Júnior – RELATOR

João Gomes da Silva Júnior

Carlos Augusto Cavalcanti de Carvalho

Carlos André Rodrigues Pereira Lima

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL
PROCESSO / CONSULTA Nº 50.05280.2.25
CONSULENTE: UNIÃO FEDERAL – MINISTÉRIO
PÚBLICO DA UNIÃO (PROCURADORIA
REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª
REGIÃO)
RELATOR: CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta Fiscal formulada pela **UNIÃO FEDERAL, por intermédio da Procuradoria Regional da República da 5ª Região (PRR5)**, sediada no Recife/PE, com o objetivo de esclarecer o correto enquadramento e a competência tributária para a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre os serviços contratados junto à empresa TRIAGEM ORGANIZAÇÃO LTDA., estabelecida no Município de Campo Grande/MS.

A consulente indica como objeto da análise o Contrato MPF/PRR5 nº 02/2025, celebrado com a mencionada empresa, cujo propósito é a prestação de “serviços de tratamento de acervo documental e gestão da informação dos documentos das áreas administrativa e finalística”, com prazo de execução de até seis meses e realização integral nas dependências da PRR5, no Recife/PE. O ajuste contratual decorre de adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2025, originada do Pregão Eletrônico nº 02/2025 (PR/MG).

Da análise preliminar do Termo de Referência nº 02/2025 anexo ao Contrato (Id. 04), documento que especifica detalhadamente os serviços a serem executados, verifica-se que foram atribuídas à empresa TRIAGEM ORGANIZAÇÃO LTDA, em síntese, as seguintes atribuições: triagem de documentos, com a separação de materiais estranhos ao acervo; acondicionamento em caixas fornecidas pela própria contratada; classificação documental, abrangendo leitura, anotação de códigos e formação de dossiês; inserção de informações no sistema do MPF; avaliação dos documentos conforme a Tabela de Temporalidade do MPF, incluindo a identificação e separação de cópias destinadas à eliminação; além de serviços de conservação e higienização, consistentes na retirada de elementos metálicos e sua substituição por grampos ou trilhos plásticos disponibilizados pela contratada.

À vista dessas atribuições, a consulente questiona qual seria o enquadramento adequado do serviço contratado entre os subitens constantes da lista

anexa à Lei Complementar nº 116/2003, bem como, a partir desse enquadramento, qual o Município competente para a cobrança do ISS.

A dúvida central, assim, reside em determinar se o imposto é devido ao Município do Recife/PE, onde os serviços são materialmente executados, ou ao Município de Campo Grande/MS, local do estabelecimento prestador de serviços.

Assim, o presente processo foi distribuído a este julgador.

É o relatório.

C.A.F. Em 10 de dezembro de 2025.

CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR
RELATOR

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL
PROCESSO / CONSULTA Nº 50.05280.2.25
CONSULENTE: UNIÃO FEDERAL – MINISTÉRIO
PÚBLICO DA UNIÃO (PROCURADORIA
REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª
REGIÃO)
RELATOR: CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR

VOTO DO RELATOR

I – DA ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, conheço da presente consulta, bem como de seus efeitos suspensivos, uma vez que preenchidos os requisitos legais de admissibilidade previstos nos arts. 208 a 210 do Código Tributário do Município do Recife – CTM/Recife.

Passo à análise.

II – DO MÉRITO

Após detida análise dos elementos constantes dos autos, verifico que a controvérsia posta em exame diz respeito à adequada classificação do serviço de “tratamento de acervo documental e gestão da informação dos documentos das áreas administrativa e finalística das unidades do Ministério Público Federal – MPF, notadamente prestados à PRR5, situada no Recife/PE”, para fins de definição da regra de territorialidade do ISSQN, à luz dos subitens 17.01, 17.02, 17.03, 17.05 e 17.23 do art. 102 da Lei Municipal nº 15.563/1991.

Conforme detalhado no Termo de Referência nº 02/2025 (Id.04), verifica-se que o serviço executado pela empresa TRIAGEM ORGANIZAÇÃO LTDA. possui natureza especializada, envolvendo a leitura e a classificação temática de documentos, a anotação de códigos, a formação de dossiês e o preenchimento de diversos campos de indexação de metadados em sistema de gestão.

A título ilustrativo, tal característica é evidenciada no seguinte trecho do referido documento (fl.05):

3.2.4 Classificação dos documentos:

3.2.4.1 A classificação deverá ser realizada por técnicos da CONTRATADA, treinados pelo arquivista da equipe, conforme item 3.4.1.2, para a utilização dos seguintes normativos (disponibilizados em pasta zipada junto ao Edital):

- a) Portaria PGR nº 860/2018 – Plano de Classificação de Documentos e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos da área-meio do Ministério Público Federal;
- b) Portaria PGR nº 184/2016 - Plano de Classificação de Documentos e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos da área-fim do Ministério Público Federal e anexos a seguir:
 - b1) consulta à Tabela Auxiliar de Temporalidade de Assuntos;
 - b2) consulta à Tabela Auxiliar de Temporalidade de Peças Judiciais;
 - b3) consulta aos Critérios Históricos para a Guarda Permanente de Documentos;
 - b4) preenchimento e juntada, no sistema Único do MPF, do Termo de Avaliação e Destinação de Autos (TADA); e

Ademais, a complexidade dessas atribuições fica ainda mais clara diante das exigências de qualificação e das atribuições específicas impostas aos profissionais responsáveis pela execução das atividades, nos termos do próprio Termo de Referência (fl.9-10). Confira-se:

3.4 Da equipe de trabalho:

3.4.1 Para a execução dos serviços descritos neste Termo de Referência, a CONTRATADA deverá ter uma equipe de trabalho com a seguinte composição e qualificação:

3.4.1.1 Coordenador com experiência comprovada na realização dos serviços de Tratamento Arquivístico de Acervo Documental, compatíveis aos especificados neste Termo de Referência, com visita semanal;

3.4.1.2 Arquivista, graduado em Arquivologia, que deverá acompanhar *in loco* a execução das atividades, registrado em entidade de classe profissional ou órgão equivalente, por exemplo Delegacia Regional do Trabalho;

3.4.1.3 Técnicos de Arquivo, com nível médio, *in loco*.

3.4.2 Os profissionais dos itens 3.4.1.1 e 3.4.1.2 devem possuir no mínimo 02 (dois) anos de experiência na área, com comprovação de execução de serviços da mesma natureza do objeto do contrato, com classificação, vez que a documentação que deve ser tratada é heterogênea (documentos administrativos e finalísticos, antigos, acumulados de forma desordenada, o que torna sua análise complexa).

3.4.3 A comprovação de experiência pode ser feita com certidões de outros órgãos, carteira de trabalho, dentre outros, no momento da contratação.

Depreende-se, portanto, que o serviço contratado demanda responsabilidade técnica de arquivista diplomado, experiência prévia na aplicação de critérios arquivísticos e sólida capacidade analítica para organizar, avaliar e estruturar informações de forma metodológica.

Quanto ao local da prestação, verifica-se que todas as etapas do serviço serão realizadas nas dependências da Procuradoria Regional da República da 5ª Região – PRR5, situada no Município do Recife, conforme estabelecido na Fl. 2 do Termo de Contrato nº 02/2025.

Diante dessas características, o passo seguinte consiste em identificar o enquadramento adequado do serviço na lista da Lei Complementar nº

116/2003, correspondentes aos subitens do art. 102 do Código Tributário Municipal do Recife (Lei nº 15.563 – CTMR).

Assim, considerando o caráter técnico e especializado das atividades desempenhadas, a análise deve concentrar-se no Grupo 17, que abrange os “*serviços de apoio técnico, administrativo, jurídico, contábil, comercial e congêneres*”, por ser o conjunto que melhor reflete a essência do tratamento documental objeto desta consulta.

De início, registre-se que regra geral de competência, estabelecida pela legislação federal e municipal, determina que o imposto é devido no local do estabelecimento prestador ou, na sua falta, no domicílio do prestador (Art. 3º, *caput*, da LC nº 116/03; Art. 114, I, do CTM Recife).

Apenas nas hipóteses taxativas elencadas nos incisos I a XXV do Art. 3º da LC nº 116/03 (reproduzidos no Art. 114, II, do CTM Recife) a competência é deslocada para o local da execução ou do tomador do serviço.

Pois bem. Quanto ao subitem 17.05 da lista anexa à LC nº 116/2003 – “*Fornecimento de mão-de-obra, mesmo em caráter temporário, inclusive de empregados ou trabalhadores, avulsos ou temporários, contratados pelo prestador de serviço.*” –, destaca-se que este constitui exceção à regra geral do art. 3º, deslocando a competência para o Município de Recife/PE, conforme art. 3º, XX, da LC 116/03 e art. 114, II, “r”, do CTM Recife.

Todavia, para que os serviços prestados configurem essa hipótese excepcional, é indispensável que o núcleo do contrato seja a cessão de trabalhadores, colocados à disposição do tomador para executar tarefas sob sua direção, método e subordinação.

A doutrina de Kiyoshi Harada é categórica ao esclarecer que o subitem 17.05 se aplica às situações em que a empresa contratada não presta um serviço próprio, mas atua como mera intermediária de mão de obra, firmando um típico “contrato de meios”, no qual o tomador assume integralmente o comando das atividades desempenhadas pelos trabalhadores disponibilizados (HARADA, Kiyoshi. *ISS – Doutrina e Prática*, 3ª ed., São Paulo: RT, 2024, p. 236).

Nessa modalidade, inexistente autonomia técnica da empresa fornecedora, cuja atuação se restringe à disponibilização de pessoal, sem responsabilidade pelo resultado da atividade, conforme se depreende, inclusive, da jurisprudência pátria, aqui ilustrada por excerto do e. Tribunal Federal da 4ª Região. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. LICITAÇÃO. **PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. CESSÃO DE MÃO DE OBRA. NÃO CARACTERIZAÇÃO**. 1. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos suficientes que atestem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, nos termos do disposto no art. 300 do CPC. 2. Para a caracterização da cessão de mão de obra, é indispensável a presença dos seguintes requisitos: a) a colocação do empregado à disposição do tomador do serviço de modo não eventual; b) continuidade dos serviços prestados, em vista da necessidade permanente do serviço; c) a ocorrência da prestação de serviços nas dependências da tomadora ou de terceiros; d) a gerência do trabalho exclusivamente pela tomadora (subordinação). **3. Se não é a contratante quem dirigirá a prestação de serviço, visto que o trabalhador estará à disposição não do tomador, mas do prestador de serviço e este é que comandará o desenvolvimento do trabalho, não há falar, em juízo de cognição sumária, na caracterização da alegada cessão de mão de obra a ensejar o afastamento do regime Simples Nacional da empresa vencedora da licitação.**

(TRF-4 - AG: 50043959720204040000 5004395-97 .2020.4.04.0000, Relator.: ROGERIO FAVRETO, Data de Julgamento: 16/06/2020, TERCEIRA TURMA)

A luz desses conceitos, verifica-se que a cessão de mão de obra pressupõe: (i) subordinação direta ao tomador; (ii) controle operacional pelo beneficiário; e (iii) inexistência de expertise própria da empresa fornecedora além da mera disponibilização de trabalhadores.

No presente caso, as características do contrato firmado pela Procuradoria Regional da República da 5ª Região – PRR5 afastam integralmente a incidência do subitem 17.05, uma vez que o objeto **não se restringe à mera disponibilização de pessoal**, mas consiste na prestação de serviço técnico especializado de tratamento documental, cujo resultado é de responsabilidade direta da empresa TRIAGEM ORGANIZAÇÃO LTDA.

Ademais, o próprio Termo de Referência do certame (Id. 04, fl. 31) - “ Obrigações da Contratante”, reforça essa autonomia:

3.4.1.1 Coordenador com experiência comprovada na realização dos serviços de Tratamento Arquivístico de Acervo Documental, compatíveis aos especificados neste Termo de Referência, com visita semanal;

3.4.1.2 Arquivista, graduado em Arquivologia, que deverá acompanhar in loco a execução das atividades, registrado em entidade de classe profissional ou órgão equivalente, por exemplo Delegacia Regional do Trabalho;

3.4.1.3 Técnicos de Arquivo, com nível médio, in loco.

Dos trechos acima se percebe que o objeto contratado prevê expressamente a atuação de profissional graduado em Arquivologia, com experiência comprovada, cuja função inclui orientar e acompanhar *in loco* a execução das atividades segundo a metodologia especializada da prestadora, além da concomitante disponibilização de profissional específico para a coordenação dos trabalhos.

Tal estrutura revela que o comando técnico permanece com a contratada, e não com o órgão público, o que descaracteriza totalmente a hipótese de mera cessão de mão de obra, não havendo subordinação direta dos trabalhadores ao órgão público, tampouco transferência de direção do serviço ao tomador.

A natureza intelectual e o caráter de contrato de resultado, e não de meios, afastam a subsunção ao subitem 17.05, de modo a não atrair a competência do ISS para o Município do Recife/PE com base nessa exceção.

Ademais, de igual modo, constata-se que os subitens 17.02 e 17.03 não se ajustam ao objeto contratual.

O subitem 17.02 “Datilografia, digitação, estenografia, expediente, secretaria em geral, resposta audível, redação, edição, interpretação, revisão, tradução, apoio e infraestrutura administrativa e congêneres”, abrange, conforme observa Harada, atividades meramente operacionais de apoio administrativo, como digitação, expediente e triagem simples de correspondências, atividades estão muito distantes das exigências técnicas próprias da arquivologia, que envolve classificação especializada, avaliação de temporalidade, higienização e indexação estruturada de documentos, razão pela qual esse subitem deve ser afastado.

Já o subitem 17.03 refere-se à elaboração de planos e à organização estratégica de processos, abrangendo atividades de concepção e estruturação organizacional. Embora o arquivamento envolva certo componente de organização técnica, o contrato não tem por objeto a criação de um “plano” ou “sistema de organização” a ser implementado pelo tomador, mas sim a aplicação imediata de métodos técnicos para o tratamento de uma massa documental preexistente. A essência da prestação, portanto, reside no serviço técnico de arquivologia, cujo foco é o resultado obtido por meio da classificação, avaliação e indexação do acervo

O subitem 17.23 — “Assessoria, análise, avaliação, atendimento, consulta, cadastro, seleção, gerenciamento de informações, administração de contas a receber ou a pagar e, em geral, relacionados a operações de faturização (factoring)” também não se aplica ao caso, por possuir escopo

claramente restrito, a envolver o gerenciamento de contas vinculadas a operações de faturização, não guardando qualquer relação com o tratamento documental de natureza técnica e arquivística, afastando o enquadramento do objeto em análise nesse subitem.

À luz de toda a análise desenvolvida, constata-se que as atividades executadas no âmbito do contrato, consistentes na análise e tratamento do acervo documental acumulado, na coleta, organização e sistematização de informações, na compilação de metadados e temporalidade, bem como no fornecimento estruturado desses dados ao sistema institucional do MPF, enquadram-se de maneira precisa no subitem 17.01 da LC nº 116/2003 (e no art. 102 do CTM Recife).

A partir desse ponto, e pelas razões de direito expostas a seguir, evidencia-se que o núcleo da prestação é eminentemente técnico, envolvendo ações de análise, exame, pesquisa, coleta e compilação de dados, características que correspondem exatamente às hipóteses previstas na referida rubrica legal.

O serviço de tratamento documental exige responsabilidade técnica de arquivista diplomado, com capacidade para interpretar, valorar e catalogar informações segundo critérios arquivísticos normatizados, configurando verdadeira assessoria técnica especializada, cujo produto consiste justamente na compilação estruturada de dados e informações.

A doutrina de Kiyoshi Harada reforça essa conclusão ao assinalar que o subitem 17.01 abrange atividades que envolvem a “*realização de exames, análises, pesquisas e coletas*”, descrição que se ajusta ao conjunto de procedimentos técnicos, metodológicos e documentais característicos da arquivologia aplicada no presente contrato.

Entende-se, portanto, que o subitem 17.01 reúne, com maior precisão, os elementos que definem o objeto da prestação: análise e processamento intelectual da informação, e não simples execução material ou apoio administrativo.

Reconhecido o subitem aplicável, cumpre definir, à luz de tal classificação, qual Município detém competência para a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre os serviços contratados junto à empresa TRIAGEM ORGANIZAÇÃO LTDA., estabelecida no Município de Campo Grande/MS e executados fisicamente na cidade do Recife/PE.

Com efeito, como já dito, a LC 116/2003 disciplina o aspecto espacial do fato gerador do ISS em seu artigo 3º e, assim, a própria definição do sujeito ativo da obrigação tributária (município-credor).

Portanto, geralmente o ISS é devido ao município onde está estabelecido o prestador do serviço e não onde o serviço é efetivamente fruído pelo tomador, nem tampouco onde este último está localizado. As exceções a essa regra ocorrem somente nas hipóteses taxativamente previstas nos incisos I a XXV do mesmo artigo — as quais deslocam a competência para o município do tomador ou de outro local vinculado ao fato gerador distinto do estabelecimento do prestador.

Contudo, os serviços de assessoria ou consultoria estão listados no subitem **17.01** da Lista Anexa à LC 116/2003, os quais em nenhum momento são citados pelos mencionados incisos I a XXV do citado artigo 3º, se submetendo, assim à regra do local do estabelecimento do prestador de serviços para definição do local da ocorrência do fato gerador e, conseqüentemente, para a aferição do sujeito ativo (município credor).

Quanto ao conceito de estabelecimento prestador, cumpre destacar que o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que o mero deslocamento eventual ou esporádico de recursos humanos, materiais ou equipamentos para execução de serviços em local diverso não é suficiente para caracterizar a existência de estabelecimento prestador para fins de definição da competência tributária do ISS.

Para a Corte, o estabelecimento pressupõe unidade econômica ou profissional organizada, dotada de mínima estrutura apta à habitualidade do exercício da atividade, o que não se configura quando há apenas presença pontual de pessoal ou equipamentos no local da prestação, conforme se extrai do seguinte precedente abaixo, que sintetiza o quanto alegado:

TRIBUTÁRIO. ISS. SUJEITO ATIVO. LC 116/2003. AUSÊNCIA DE ESTABELECIMENTO PRESTADOR. MERO DESLOCAMENTO DE MÃO DE OBRA. LOCAL DO DOMICÍLIO DO CONTRIBUINTE. 1. Tendo em vista os efeitos infringentes pretendidos pela parte, os Embargos de Declaração podem ser processados como Agravo Regimental. Aplicação do princípio da fungibilidade recursal. 2. No julgamento do REsp 1.117.121/SP, submetido ao regime do art. 543-C do CPC, o STJ definiu o sujeito ativo do ISS incidente sobre serviço prestado na vigência da LC 116/2003 (arts. 3º e 4º), nos seguintes termos: 1º) como regra geral, o imposto é devido no local do estabelecimento prestador compreendendo-se como tal o local onde a empresa que é o contribuinte desenvolve a atividade de prestar serviços, de modo permanente ou temporário- que se configure unidade econômica ou profissional, sendo irrelevantes para caracterizá-lo as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação, contato ou quaisquer outras que venham a ser

utilizadas; 2º) na falta de estabelecimento do prestador, no local do domicílio do prestador. Assim, o imposto somente será devido no domicílio do prestador se, no local onde o serviço for prestado, não houver estabelecimento do prestador (sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação); 3º) nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, acima transcritos, mesmo que não haja local do estabelecimento prestador, ou local do domicílio do prestador, o imposto será devido nos locais indicados nas regras de exceção.

3. O simples deslocamento de recursos humanos (mão de obra) e materiais (equipamentos) para a prestação de serviços não impõe sujeição ativa à municipalidade de destino para a cobrança do tributo (AgRg no AREsp 299.489/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18.6.2014).

4. In casu, não se pode afirmar que a mera realização de atividade na sede do contratante, equivalha a um estabelecimento prestador, razão pela qual compete ao Município de Belo Horizonte- local do domicílio do prestador- a cobrança do ISS.

5. Agravo Regimental não provido.

(STJ - EDcl no AgRg nos EDcl no RE 1.298.917 Relator Ministro HERMAN BENJAMIN T2- SEGUNDATURMA17/03/2015, DJe06/04/2015).

Nesse contexto, o critério de localização física da execução do serviço (no caso, o Município do Recife/PE, onde situada a PRR5) não altera a competência tributária do Município de Campo Grande/MS, pois não há autorização legal para o deslocamento do sujeito ativo com fundamento apenas no local da prestação material.

A LC 116/2003 é explícita ao subordinar o local da incidência tributária, salvo exceções, ao local do estabelecimento do prestador, entendido como a sede operacional onde se organiza a atividade empresarial e de onde emanam os elementos essenciais da prestação.

Desse modo, considerando que o estabelecimento da empresa TRIAGEM ORGANIZAÇÃO LTDA. está situado em Campo Grande/MS, é a esse Município que se atribui a competência para a cobrança do ISS incidente sobre os serviços contratados, não há suporte jurídico para deslocamento da arrecadação ao Município do Recife/PE.

III – DECISÃO

Ante todo o exposto, VOTO para fins de conhecer a consulta e, no mérito, responder aos seus quesitos no sentido de que o melhor enquadramento dos serviços previstos no Contrato nº 6.074/2022 é no subitem 17.01, do art. 102 da

Lei 15.563/91, evidenciando que o ISS decorrente é devido ao Município de Campo Grande/MS.

É o voto.

C.A.F. Em 17 de dezembro de 2025.

CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR
RELATOR