



CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECURSO N.º 21, DE 2019

(Da Sra. Erika Kokay)

Recorre do despacho que determinou a devolução do Projeto de Lei nº 1.897, de 2019.

DESPACHO:

SUBMETA-SE AO PLENÁRIO, APÓS TER SIDO OUVIDA A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA, NOS TERMOS DO ART. 137, § 2º, DO REGIMENTO INTERNO. PUBLIQUE-SE.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

Senhor Presidente,

Nos termos do artigo 137, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresento o presente recurso ao Plenário contra a decisão do presidente da Câmara dos Deputados que negou prosseguimento à tramitação do **Projeto de Lei nº 1.897, de 2019**.

O projeto em epígrafe foi devolvido com base no art. 137, § 1º inciso I, do RICD. De acordo com o dispositivo apontado, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que não estiver devidamente formalizada e em termos, não se especificando o que se entende por falta da “devida formalização” e “dos termos” em que deveria constar.

A proposição da Autora acrescenta dois parágrafos ao art. 4º da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

Ora, o PL nº 1.897/2019 busca tão somente fundamentar a interpretação de mandamento constitucional **já existente na Carta Magna**, qual seja, o de conferir aos Estados o produto da arrecadação do Imposto de Renda retido na fonte do salário dos servidores, motivo pelo qual a matéria não foi apresentada na forma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). O projeto visa exclusivamente estabelecer que o produto do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, com recursos do FCDF, pertence ao Distrito Federal, de modo que se cumpra o que já estabelece a própria Carta Magna, em seu art. 157, *in verbis*:

Art. 157. *Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:*

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Como se nota, o Projeto que protocolamos nesta Casa não se sobrepõe à Lei Maior nem possui o condão de alterá-la. O objetivo maior da proposição em tela não foi outro senão o de fazer valer a vontade do constituinte, o qual já explicitou de

forma bastante clara que, apesar de o imposto de renda ser um tributo de competência da União, quando o mesmo for retido na fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título a servidores estaduais ou distritais (ativos e inativos), **o produto de sua arrecadação pertencerá ao respectivo ente federativo responsável pelo pagamento.**

Atestando o caráter infraconstitucional da proposta, registre-se também que o PL 1.897/2019 reforça a necessidade do devido cumprimento do seguinte dispositivo já contido na CF, a saber:

Art. 21. Compete à União:

*XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como **prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio**; (grifo nosso)*

Destaque-se que a proposição não impõe aumento de despesa obrigatória à União, tendo em vista que ela já está incumbida apenas pelo aporte dos recursos necessários para o alcance das finalidades necessárias, enquanto o Distrito Federal continuou com todas as demais responsabilidades, inclusive com a manutenção em seus quadros dos servidores distritais do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar.

Na hipótese de a matéria ser de fato inconstitucional, caberá à Comissão de Constituição e Justiça analisar e apontar eventuais inconstitucionalidades que impeçam sua regular tramitação nesta Casa.

Como forma de clarificar ainda mais o sentido maior da proposição, tecemos adiante as seguintes considerações:

Como se sabe, o FCDF, de natureza contábil, tem a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação. Seu valor é reajustado anualmente em função da variação da receita corrente líquida da União.

Além dos recursos originalmente previstos, a serem entregues, em cada mês, à razão de duodécimos, prevê-se que o produto do Imposto de Renda na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título – com recursos do próprio FCDF –

pertence ao Distrito Federal, a exemplo do que ocorre com os demais Fundos Constitucionais destinados aos Estados e Municípios, a teor dos art.s 157, inc. I, e 158, inc. I, da Constituição Federal. E aduziu-se que o mesmo entendimento se aplica aos rendimentos já pagos, a qualquer título, com recursos do FCDF.

O assunto é pacificado. Tanto que BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura, *Comentários à Constituição Federal de 1988*, 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1982, já se manifestavam a respeito: *com relação ao repasse relativo ao imposto de renda, somente a parcela relativa ao montante arrecadado na fonte pelos Estados e Distrito Federal a eles pertencerá. Significa dizer que, sempre que um deles aparecer na relação jurídico-tributária na qualidade de responsáveis pela sua retenção, fará jus à totalidade da quantia arrecadada.*

No mesmo sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, reiterando que “as parcelas do imposto sobre a renda retido na fonte, a qualquer título, pelo empregador público do Estado ou do Distrito Federal, e por suas autarquias e fundações, **devem ser incorporadas, desde logo, às receitas estaduais ou distritais, em atenção ao regramento contido no aludido dispositivo constitucional (ACO 571 AgR/SP).** Não deveria, portanto, pairar qualquer dúvida de que, sempre que o **Estado for o responsável pelo pagamento, ele ficará com o produto do imposto de renda retido na fonte.**

Entretanto, o TCU, processo 011.359/2006-1, questionou se os pagamentos realizados pelo Distrito Federal aos seus servidores do Corpo de Bombeiros e das Polícias Civil e Militar poderiam ensejar, quando custeados com recursos do FCDF, o recolhimento do produto do imposto de renda retido na fonte para os cofres do Tesouro do DF.

Ora, a criação do Fundo propiciou apenas a garantia de recursos regulares e estáveis ao funcionamento dos Poderes da República no âmbito da Capital; todas as demais responsabilidades continuam sendo incumbência do GDF, inclusive quanto aos seus quadros funcionais permanentes.

Mais estranho ainda é o fato de o próprio TCU, em medida cautela proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro e referendada pelo Plenário em 23 de junho de 2010 – note-se, há quase nove anos! -, determinou que a União se abstinhasse de reter ou cobrar parcelas de imposto de renda dos servidores e prestadores de serviços do DF, ainda que a fonte dos recursos fosse o FCDF.

A decisão mais recente cria, portanto, uma instabilidade institucional

absurda, com efeitos pretéritos. Além de representar em torno de R\$ 700 milhões anuais, cria um passivo capaz de desorganizar inteiramente as finanças distritais, que chegaria a cerca de R\$ 10 bilhões, subvertendo os próximos orçamentos do DF. Cabe, então, ao legislador ordinário aperfeiçoar a Lei 10.633, de 2002, para, em dispositivo de **caráter eminentemente interpretativo da Constituição Federal, deixar claro que o produto do imposto de renda retido na fonte de servidores distritais é do Distrito Federal, ainda que os recursos utilizados para pagamento sejam provenientes do FCDF.**

Cumprido lembrar que o imposto de renda descontado dos servidores de Estados e Municípios, uma vez pago com recursos originários dos Fundos de Participação respectivos, pertence àqueles entes federativos e não à União. A lei 10.633 não traz nenhuma previsão ou regra específica sobre o Imposto de Renda dos servidores. Todavia, estabelece um valor para o aporte anual, que seria corrigido pela variação da Receita Corrente Líquida da União.

No tocante ao mérito do acórdão do TCU, urge destacarmos que o sentido da criação do Fundo foi justamente para superar o caráter voluntário de parte das transferências efetuadas pela União, deixando o DF em situação bem mais confortável para programar despesas e gerir os recursos. Essa expectativa, entretanto, não se verificou, posto que, desde a vigência do Fundo, iniciada em janeiro de 2003, a União passou a incorporar a seu orçamento o respectivo valor, promovendo a execução do FCDF em sistema próprio, denominado Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.¹

Nesse sentido, esta posta precisamente, a necessidade e a urgência de reverter, pelos meios legais cabíveis, o efeito do verdadeiro caos provocado pela medida adotada pelo TCU, ainda mais ao se considerar a proporção que esse passivo superveniente geraria nas despesas correntes, obrigatórias, do Distrito Federal.

Ainda que, por hipótese, o novo entendimento pudesse prosperar, isso só teria sentido daqui para a frente, pois todo o orçamento do DF se estruturou, ao longo dos anos, com base nas receitas e despesas consolidadas ao longo do período.

A segurança jurídica e o equilíbrio das contas de nossa Capital, numa fase tão difícil das relações federativas, impõe que se reveja essa situação e se submeta ao escrutínio do Poder Legislativo a decisão que é crucial para o funcionamento dos serviços essenciais para a Administração Federal nas relações

¹ Tribunal de Contas do Distrito Federal: http://www.tc.df.gov.br/ice5/contas/2006/Arg21i-FCDF_254-260.pdf

entre os Poderes e com as representações estrangeiras e internacionais, bem como para a plena e responsável execução de políticas e a manutenção de serviços essenciais para a população.

Assim, o presente recurso visa a preservação da proposição já apresentada, solicitando a alteração da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados, de forma a possibilitar a continuidade da tramitação do Projeto de Lei nº 1.897, de 2019.

Nos termos em comento, apresentamos o presente Recurso.

Sala das Sessões, em 14 de maio de 2019.

Deputada **ERIKA KOKAY**

PROJETO DE LEI N.º 1.897, DE 2019 **(Da Sra. Erika Kokay)**

Altera a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que "institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF", para estabelecer que o produto do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, com recursos do FCDF pertence ao Distrito Federal.

DESPACHO:

DEVOLVA-SE A PROPOSIÇÃO, COM BASE NO ART. 137, §1º, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. OFICIE-SE AO AUTOR E, APÓS, PUBLIQUE-SE.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.4º

“§ 1º O produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, pertence ao Distrito Federal.

§ 2º O produto da arrecadação a que se refere o § 1º deverá ser destinado para a finalidade do artigo 1º da Lei 10.633, de 27 de dezembro de 2002.” (NR)

Art. 2º As alterações constantes no art. 1º desta Lei aplicam-se aos rendimentos já pagos, a qualquer título, com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, nos arts. 157 a 162, disciplina a repartição das receitas tributárias entre os entes da Federação, com vistas a garantir o equilíbrio das finanças públicas ínsito ao pacto federativo. Nesse sentido, o inciso I do art. 157 da Lei Fundamental brasileira define que pertencem aos Estados e ao Distrito Federal “o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”.

De forma bastante clara, apesar de o imposto de renda ser um tributo de competência da União, o constituinte determinou que, quando retido na fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título a servidores estaduais ou distritais (ativos e inativos), o produto de sua arrecadação pertencerá ao respectivo ente federativo responsável pelo pagamento:

“[com relação ao repasse relativo ao imposto de renda, somente a parcela relativa ao montante arrecadado na fonte pelos Estados e Distrito Federal a eles pertencerá. Significa dizer que, sempre que um deles aparecer na relação jurídico-tributária na qualidade de responsáveis pela sua retenção, fará jus à totalidade da quantia arrecadada.”²

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou discussões relacionadas ao disposto no dispositivo constitucional especificado, reiterando que “as parcelas do imposto sobre a renda retido na fonte, a qualquer título, pelo empregador público do Estado ou do Distrito Federal, e por suas autarquias e fundações, devem ser incorporadas, desde logo, às receitas estaduais ou distritais, em atenção ao regramento contido no aludido dispositivo constitucional” (ACO 571 AgR/SP). Não deveria, portanto, haver qualquer dúvida de que, sempre que o Estado for o responsável pelo pagamento, ele ficará com o produto do imposto de renda retido na fonte.

Porém, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), especificamente

² BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. Comentários à Constituição Federal de 1988 . 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 1892.

no processo 011.359/2006-1, existem discussões que perpassam o dispositivo constitucional já especificado. Basicamente, o TCU discutiu se os pagamentos realizados pelo Distrito Federal aos seus servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar poderia ensejar, quando custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, o recolhimento do produto do imposto de renda retido na fonte para os cofres do Tesouro do Distrito Federal.

O FCDF foi instituído pela Lei n.º 10.633, de 27 de dezembro de 2002, com a finalidade de prover recursos para principalmente organizar e manter as forças de segurança da capital do nosso País, indispensáveis para garantia do próprio funcionamento dos Poderes da União situados em Brasília. Com a criação da FCDF, a União ficou responsável apenas por aportar os recursos necessários para o alcance das finalidades necessárias, enquanto o Distrito Federal continuou com todas as demais responsabilidades, inclusive com a manutenção em seus quadros dos servidores distritais do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar, o que motivou o legislador ordinário a estabelecer:

Art. 4º Os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos.

No contexto exposto, em medida cautelar proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro e referendada pelo Plenário em 23/6/2010, o TCU havia adotado, em 2010, entendimento consentâneo ao comando constitucional e aos entendimentos doutrinário e jurisprudencial, determinando que a União se abstinhasse de reter ou cobrar parcelas de imposto de renda dos servidores públicos do Distrito Federal, ainda que a remuneração correspondente fosse originária do FCDF. Não obstante, recentemente, o TCU revogou a medida cautelar comentada e, com isso, passou a possibilitar a apropriação pela União dos valores de imposto de renda dos servidores da área de segurança do Distrito Federal.

O novo entendimento do TCU afronta a Constituição Federal e pode ocasionar efeitos deletérios às finanças distritais, pois, além de deixar de arrecadar aproximadamente R\$ 700 milhões ao ano, o Distrito Federal ainda poderá ser obrigado a devolver à União o produto do imposto de renda obtido com base na própria determinação da Corte de Contas - aproximadamente R\$ 10 bilhões. Cabe, então, ao legislador ordinário aperfeiçoar a Lei 10.633, de 2002, para, em dispositivo de caráter eminentemente interpretativo da Constituição Federal, deixar claro que o produto do imposto de renda retido na fonte de servidores distritais é do Distrito Federal, ainda que os recursos utilizados para pagamento sejam provenientes do FCDF.

Vale lembrar que o imposto de renda descontado dos servidores de Estados e Municípios, uma vez pago com recursos originários dos Fundos de

Participação respectivos, pertence àqueles entes federativos e não à União. A lei 10.633 não traz nenhuma previsão ou regra específica sobre o Imposto de Renda dos servidores. Todavia, estabelece um valor para o aporte anual, que seria corrigido pela variação da Receita Corrente Líquida da União.

Quanto ao mérito do acórdão, vale mencionar que, quando da criação do Fundo, o que se almejava era justamente superar o caráter voluntário de parte das transferências efetuadas pela União, deixando o DF em situação bem mais confortável para programar despesas e gerir os recursos. Essa expectativa, entretanto, não se verificou, posto que, desde a vigência do Fundo, iniciada em janeiro de 2003, a União passou a incorporar a seu orçamento o respectivo valor, promovendo a execução do FCDF em sistema próprio, denominado Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.³

Daí decorre a proposta de inclusão de dois parágrafos ao art. 4º da n.º 10.633, de 2003, para, em conformidade com o inciso I art. 157 da Constituição Federal, estabelecer, no plano legal, a determinação de que o produto da arrecadação de imposto de renda de servidores distritais é do Distrito Federal, prevendo que, quando oriundo de recursos do FCDF, seja destinado para as próprias finalidades estabelecidas no art. 1º da Lei em tela. Em acréscimo, em se tratando de norma de natureza interpretativa, proponho ainda que tal interpretação produza efeitos desde a constituição do FCDF, o que, na prática, dispensará o Distrito Federal de restituir qualquer valor à União, esvaziando a decisão do TCU já comentada.

A Proposição está em conformidade com a norma constitucional já especificada e com os entendimentos doutrinário e constitucional, tendo o propósito de diminuir a insegurança jurídica a que está sujeito o Distrito Federal, capital do nosso País, além do comprometimento das contas públicas para a execução de políticas e manutenção de serviços essenciais para a população.

Face ao exposto, submeto esta Proposição para análise dos demais Parlamentares desta Casa Legislativa, esperando contar com o apoio necessário para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 29 de março de 2019.

Deputada **ERIKA KOKAY – PT/DF**

FIM DO DOCUMENTO

³Tribunal de Contas do Distrito Federal: http://www.tc.df.gov.br/ice5/contas/2006/Arg21i-FCDF_254-260.pdf