

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 526, DE 2016

Susta os efeitos de artigo da Resolução nº 1.599, de 11 de dezembro de 2015, da Receita Federal do Brasil que “Dispõe sobre a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF)”.

**Autor:** Deputado HILDO ROCHA

**Relator:** Deputado LUIS MIRANDA

#### I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, o Projeto de Decreto Legislativo nº 526, de 2016, de autoria do Dep. Hildo Rocha, que visa sustar a eficácia de artigo contido na Instrução Normativa nº 1.599, de 11 de dezembro de 2015, da Receita Federal do Brasil que "Dispõe sobre a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF)". A presente iniciativa tem amparo no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, que atribui como competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Segundo registra o autor em sua justificativa, a citada Instrução Normativa teria exorbitado de seu poder regulamentar por apresentar entendimento de que o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) de



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214478312900>



\* C D 2 1 4 4 7 8 3 1 2 9 0 0 \*

prestadores de serviço deva ser recolhido para a União, não sendo mais receita própria dos Municípios, o que estaria em desacordo com o art. 158, Inc. I da Constituição Federal, sugerindo a sustação das alíneas a e b do Inc. II do art. 2º da Instrução Normativa citada.

O feito vem a esta Comissão de Finanças e Tributação, na forma do Regimento, para verificação prévia da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, eventualmente seguida da apreciação do mérito, não tendo sido apresentadas emendas no prazo regimental.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível "*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*" e como adequada "*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*".

O projeto em análise pretende sustar os efeitos das alíneas a e b do Inc. II do art. 2º da Instrução Normativa nº 1.599, de 11 de dezembro de 2015, a fim de afastar o entendimento de que o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) de prestadores de serviço deve ser recolhido para a União, não sendo mais receita própria dos Municípios, o que teria, segundo o autor, alegadamente extrapolado os limites de seu poder regulamentar, tendo em vista o disposto no art. 158, Inc. I da Constituição Federal.



\* C D 2 1 4 4 7 8 3 1 2 9 0 0 \*

Embora reconheçamos que, se confirmado o entendimento do autor, a perda de eficácia das alíneas a e b do Inc. II do art. 2º da Instrução Normativa nº 1.599, de 11 de dezembro de 2015, da Receita Federal do Brasil, pode acarretar renúncia de receita para a União, cumpre expressar o entendimento de que, caso se confirme que o ato normativo em tela efetivamente exorbita de seu poder regulamentar, não caberia o exame prévio de adequação orçamentária e financeira do projeto. De fato, se o ato normativo padece de injuridicidade, a incompatibilidade aplica-se a ele próprio, em sua origem, e não à proposição que pretende sanar tais impropriedades. Logo, para o projeto ora em análise, parece-nos que não cabe a emissão de juízo prévio quanto a sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Diversos pareceres no âmbito do Poder Executivo<sup>1</sup> advogam a defesa de que o mérito da questão aqui envolvida depende essencialmente da determinação do sentido da passagem “sobre **rendimentos** pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”, constante dos artigos 157, I, e 158, I, da Constituição Federal.

Esse caminho interpretativo baseia-se de modo extravagante nos comandos normativos do Código Tributário Nacional (artigo 85, II, §§ 1º e 2º), que em sua redação original já previa a destinação do imposto de renda retido na fonte sobre os pagamentos feitos enquanto empregadores, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os órgãos fiscais do Executivo federal buscam focar a controvérsia em torno do alcance do termo “rendimentos” constante nos arts. 157 e 158 da CF/1988, em especial, se os pagamentos feitos pelos entes federados como contraprestação (receitas) de serviços prestados por pessoas jurídicas também estariam sendo alcançados pelo conceito de rendimentos, fazendo com que o imposto de renda incidente sobre esses valores não fosse devido aos Estados e Municípios mas sim à União.

---

 1 Entre outros: Parecer PGFN/CAT/Nº 658/2012; Nota Técnica Cosit nº 36, de 6 de dezembro de 2013; Parecer PGFN/CAT nº 276, de 28 de fevereiro de 2014; Solução de Consulta COSIT/RFB 166/2015.  
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda  
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214478312900>



\* C D 2 1 4 4 7 8 3 1 2 9 0 0 \*

Segundo essa exegese, o Código Tributário Nacional<sup>2</sup> distingue os conceitos de receita e de rendimento e essa distinção deve bastar para suprir a lacuna conceitual em nível constitucional.

No entanto, posteriormente à edição do CTN, uma norma foi incorporada ao texto da Constituição de 1967 (§ 1º dos artigos 24 e 25<sup>3</sup>), estabelecendo explicitamente que caberiam a Estados e Municípios o imposto incidente sobre os rendimentos do trabalho (não apenas de seus servidores) e dos títulos da sua dívida pública.

Já a Constituição atualmente em vigor, de 1988, alargou o conteúdo desses dispositivos, utilizando o termo “rendimentos” sem dizer se seriam apenas aqueles do trabalho ou se englobariam outras importâncias pagas, nos termos dispostos pelos artigos 157, I e 158, I:

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 instituírem e mantiverem; (...)

Art. 158. Pertencem aos Municípios: 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 instituírem e mantiverem;

Referendando a posição defendida pelos entes subnacionais, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), na Decisão nº 125, de 27 de fevereiro de 2002, estabeleceu que “sempre que houver retenção na fonte, inclusive relativa aos pagamentos efetuados à pessoa jurídica, o produto dessa arrecadação pertence ao Estado, Distrito Federal ou Município do qual se originou o pagamento”.

---

<sup>2</sup> conforme se pode observar na redação do § 1º do art. 43 do CTN:

*Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza (...)*

*§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.*

<sup>3</sup> Art. 24. [...] § 1º Pertence aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, de acordo com a lei federal, são obrigados a reter como fontes pagadoras de **rendimentos do trabalho e dos títulos da sua dívida pública**.

Art. 25. [...] § 1º Pertencem aos Municípios: a) [...] b) o produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, de acordo com a lei federal, são obrigados a reter como fontes pagadoras de **rendimentos do trabalho e dos títulos da sua dívida pública**.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214478312900>



\* C D 2 1 4 4 7 8 3 1 2 9 0 0 \*

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, esse tema tem sido analisado mas, em várias decisões exaradas até o momento, tem prevalecido uma interpretação liminar ainda sem definitividade<sup>4</sup>.

É inevitável reconhecermos que a interpretação ora em disputa acarreta uma imensa consequencia, sobretudo, política, pois envolve um componente relevante do pacto federativo insculpido em nossa Carta Magna. Por isso, o caminho mais legítimo para se definir a melhor exegese cabível, diante de opções igualmente defensáveis, deve ser extraída por meio de uma deliberação do Congresso Nacional.

**Por todo o exposto, voto pelo não cabimento de pronunciamento desta Comissão quanto a compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 526, de 2016, e, no mérito, por sua aprovação.**

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Deputado LUIS MIRANDA  
 Relator

2019-22299

---

4 Cf. os seguintes julgados: ACO 571/SP, Rel. Min. Dias Toffoli; ACO 2.866/DF, Rel.: Min. Marco Aurélio; ACO 2.854/SP, rel. Min. Rosa Weber; ACOs 2847/DF e 2881/RS, rel. Min. Luiz Fux; e ADI 5.565. Em 5/2/2018, a controvérsia desses julgados foi objeto de análise na Petição 7.001, posteriormente convertida em Suspensão Nacional de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, SIRDR nº 1, no qual, a presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministra Cármem Lúcia, determinou que sejam suspensas, em todo o território nacional, as decisões de mérito que envolvam a interpretação do artigo 158, inciso I, da Constituição Federal, em processos individuais ou coletivos que discutem a distribuição das receitas arrecadas a título de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos municípios a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para prestação de bens ou serviços.



\* C D 2 1 4 4 7 8 3 1 2 9 0 0 \*