



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 136, DE 2022

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para ampliar, conforme à Constituição Federal, os casos de retenção na fonte do Imposto sobre a Renda por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.

AUTORIA: Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Izalci Lucas

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2022

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para ampliar, conforme à Constituição Federal, os casos de retenção na fonte do Imposto sobre a Renda por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.



SF/22463.09128-06

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 85 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 85.** Pertence aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 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.

§ 1º Os rendimentos incluem a remuneração e os proventos de servidores e empregados ativos, aposentados e pensionistas, ou quaisquer outros rendimentos pagos pelos Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias e fundações, e que, por lei, forem objeto de incidência do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte.

§ 2º A titularidade do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, é do ente subnacional, ainda que os recursos originários dos pagamentos tenham na origem fundos constitucionais repassados pela União.

.....
§ 4º É defeso aos entes subnacionais instituir, majorar ou alterar alíquotas, hipóteses de incidência ou base de cálculo do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte.” (NR)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Izalci Lucas

Art. 2º A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida do art. 64-A com a seguinte redação:

“**Art. 64-A.** Os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e Municípios a pessoas físicas ou jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, estão sujeitos à incidência, na fonte, do Imposto sobre a Renda.

§ 1º A obrigação pela retenção é do órgão ou entidade que efetuar o pagamento.

§ 2º O valor do imposto retido será considerado como antecipação do que for devido pelo contribuinte.

§ 3º O Imposto sobre a Renda a ser retido será determinado mediante a aplicação da alíquota de quinze por cento sobre o resultado da multiplicação do valor a ser pago pelo percentual de que trata o art. 15 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, aplicável à espécie de receita correspondente ao tipo de bem fornecido ou de serviço prestado.”

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

JUSTIFICAÇÃO

Em dezembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou a controvérsia jurídica relativa ao pertencimento do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), quando dos pagamentos efetuados pelos entes subnacionais, ao apreciar o Tema 1.130 de repercussão geral, nos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.293.453/RS, em que definiu a seguinte tese:

“Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal”.



SF/22463.09128-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Izalci Lucas

O citado art. 157, I, da Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece que pertencem aos Estados e ao Distrito Federal (DF), entre outros, 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.

O art. 158, I, estabelece que pertencem aos Municípios, entre outros, 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.

Após a decisão do STF, ficou expressamente determinado que as previsões dos arts. 157, I, e 158, I, da CF são no sentido de que os Estados, o DF e os Municípios são os titulares do produto da arrecadação do imposto que incide na fonte sobre a renda e proventos pagos por eles e suas autarquias e fundações. Sobre isso não resta a menor dúvida.

Tal hipótese de incidência do IRRF deverá se aplicar inclusive quando a origem dos recursos pagos pelos entes subnacionais for da própria União, via transferências constitucionais, pois, afinal, todos os entes utilizam tais recursos, ao menos parcialmente, para custear suas despesas.

A Suprema Corte, na ação citada, determinou a incompatibilidade do inciso II do art. 85 do Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), bem como a inconstitucionalidade do art. 64 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, por darem um entendimento restritivo ao disposto no art. 157, I, e no art. 158, I, ambos da CF.

Primeiramente, há que se lembrar e reforçar que o CTN, embora formalmente lei ordinária, foi recepcionado pela CF com força de lei complementar.

O art. 85, inciso II, do CTN prevê a retenção do IRRF para os entes subnacionais somente da parcela incidente sobre a renda das obrigações de sua dívida pública e sobre os proventos dos seus servidores e



SF/22463.09128-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Izalci Lucas

dos de suas autarquias. Já o art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996, prevê a retenção do IRRF em todas as demais hipóteses para a União.

Como a CF, segundo o STF, determinou a titularidade do IRRF para os entes subnacionais, e apesar de a decisão afirmar que a norma constitucional é autoaplicável e tem eficácia plena e imediata, o entendimento desta Casa Legislativa é no sentido de que existe a necessidade de confecção de um normativo para dar a conveniente aplicabilidade a tal diretriz e para regular, em nível nacional, a retenção do IRRF, visando solucionar conflitos entre os entes federados, assim como estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, com fundamento no art. 146, incisos I e III, da CF, que assim dispõe:

“Art. 146. Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

.....

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

.....”

Ante a CF, alterações no CTN só podem ser efetuadas por meio de lei complementar. Não só por questão de hierarquia normativa, mas porque a matéria nele tratada está, por essa mesma Constituição, reservada à lei complementar. E as matérias que a Constituição reserva à lei complementar só por esta espécie normativa podem ser tratadas.

Como a presente iniciativa cuida da titularidade da receita arrecadada em impostos de terceiros e ficou determinado, pelo STF, que ela



SF/22463.09128-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Izalci Lucas

pertence aos entes subnacionais, não restam dúvidas da necessidade da edição de um normativo dessa natureza para regular tal matéria.

Já o art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996, pode ser alterado por outra lei ordinária, de mesma natureza, já que o comando constitucional será concretizado com a edição da lei complementar, ora proposta.

Em resumo: para responder e dar eficácia à decisão do STF, a edição de lei complementar nacional e a alteração do art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996, são a solução jurídica correta, adequada e mais natural, de modo a introduzir a hipótese de incidência do IRRF a favor dos entes subnacionais e irradiar no sistema jurídico a decisão do STF, até mesmo para salvaguardar o ente tributante do Imposto sobre a Renda, no caso a União, de exorbitâncias dos entes subnacionais em sua (destes) esfera de arrecadação, e para garantir que os últimos só atuem na exata medida que a legislação determinar.

Como consequência desse entendimento e sempre partindo da premissa de que existe a necessidade de se emprestar uma interpretação legislativa ao ordenamento jurídico tributário do Brasil conforme à CF, os pontos acima discutidos sugerem a criação de dois normativos jurídicos: uma proposta de lei complementar e outra proposta de lei ordinária.

Contudo, em vez de criar dois normativos, com tramitações e caminhos legislativos díspares, a alternativa, para se ganhar em celeridade processual e legislativa, é criar um só instrumento normativo, no caso, o hierarquicamente superior - a lei complementar, e incluir em tal normativo toda a matéria a ser regulada.

Utiliza-se, é verdade, uma lei complementar para regular matéria que não se encontraria na área de abrangência dessa espécie normativa, mas isso, ao invés de criar qualquer empecilho só contribuirá para prestigiar o valor da segurança jurídica.

Por essas razões, apresenta-se este projeto de lei complementar tributária para regular, em nível nacional, a aplicação do inciso I dos arts. 157 e 158 da CF, incluindo aí a alteração no normativo inferior, para aperfeiçoar o sistema jurídico pátrio e possibilitar que os entes subnacionais, sem sustos nem sobressaltos, possam usufruir dessa receita pública, o que,



SF/22463.09128-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Izalci Lucas

aliás, é o grande sentido da descentralização federativa proposta pela Constituição Federal de 1988.

É a relevante matéria submetida à apreciação e ao aperfeiçoamento dos ilustres Pares.

Sala das Sessões,

Senador IZALCI LUCAS



SF/22463.09128-06

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 - Código Tributário Nacional - 5172/66
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1966;5172>
 - art85
- Lei nº 9.249, de 26 de Dezembro de 1995 - Legislação Tributária Federal - 9249/95
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1995;9249>
 - art15
- Lei nº 9.430, de 27 de Dezembro de 1996 - Lei do Ajuste Tributário - 9430/96
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1996;9430>
 - art64