

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 18, de 2016, do Senador Lasier Martins, que *susta o § 7º do art. 6º da Instrução Normativa nº 1.599, de 11 de dezembro de 2015, da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que dispõe sobre a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF).*

Relatora: Senadora ANA AMÉLIA

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS) nº 18, de 2016, de autoria do Senador LASIER MARTINS, composto por dois artigos, que tem como objetivo sustar, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal (CF), o § 7º do art. 6º da Instrução Normativa (IN) nº 1.599, de 11 de dezembro de 2015, da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que dispõe sobre a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) (art. 1º).

Aprovada a norma, sua entrada em vigor ocorrerá na data de sua publicação no Diário Oficial da União (art. 2º).

Na justificação, o autor aduz que, de acordo com o inciso I dos arts. 157 e 158 da CF, os valores relativos ao Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre rendimentos pagos a qualquer título pelos Estados, Distrito Federal (DF), Municípios, bem como autarquias e fundações por eles instituídas ou mantidas, pertencem às unidades federadas.



Nenhuma limitação há quanto à origem dos rendimentos, sendo suficiente que a obrigação de reter seja prevista em lei. Atualmente, a lei exige retenção na fonte nos pagamentos relativos a salários de servidores e a pessoas físicas, ainda que sem vínculo empregatício; e a certos pagamentos a pessoas jurídicas.

Continua o autor informando que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Decisão nº 125, de 2002 – Plenário, proferida no TC 006.391/1999-0, fixou a tese de que a CF determinou que sempre que houver retenção na fonte, inclusive relativa aos pagamentos efetuados a pessoa jurídica, o produto dessa arrecadação pertence ao Estado, Distrito Federal ou Município do qual se originou o pagamento.

Entretanto, a RFB, por meio da IN nº 1.599, de 2015, estabeleceu que somente as retenções de IR sobre rendimentos do trabalho assalariado não devem ser informadas na DCTF. Ou seja, apenas essas seriam dos entes subnacionais, interpretação que acarreta grave prejuízo às suas receitas. Conclui o autor informando que esses entes correm ainda o risco de a União considerar indevidas apropriações anteriores e cobrar o período não abrangido pela decadência (cinco anos).

Lida em Plenário em 6 de julho de 2016, a matéria foi encaminhada à apreciação desta Comissão. Até o presente, não foi oferecida qualquer emenda.

II – ANÁLISE

À CCJ, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão. Compete-lhe, também, nos termos do inciso II do art. 101, ressalvadas as atribuições das demais comissões, emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente as elencadas nas alíneas *a* a *p*.



O PDS sob exame envolve matéria constitucional de cunho financeiro – repartição de receita tributária – e tributário – imposto da União arrecadado por entes subnacionais erigidos à dupla condição de sujeitos ativos e responsáveis na relação tributária. Envolve, ainda que indiretamente, conflito de competência em matéria tributária entre a União, os Estados, o DF e os Municípios.

A competência do Congresso Nacional para sustar, isto é, suspender a eficácia de ato normativo do Poder Executivo que exorbite do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, prevista no art. 49, V, constitui inovação da Constituição de 1988. É atribuição da maior relevância, porque permite ao Poder Legislativo controlar, mediante provocação ou por iniciativa própria, a legalidade dos atos normativos do Poder Executivo, sustentando os seus efeitos independentemente de prévia manifestação do Poder Judiciário.

Não há dúvida de que o decreto legislativo é o instrumento legislativo, em tese, adequado para o Congresso Nacional exercer a competência acima descrita e, ao mesmo tempo, cumprir o desígnio constitucional, inscrito no inciso XI do art. 49, de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros poderes.

Diante disso, quanto à constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa do PDS, não há reparos a fazer.

No mérito, a CF enuncia, no inciso I dos art. 157 e 158, que pertencem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o produto da arrecadação do IRRF incidente sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

É importante destacar que, até recentemente, a RFB entendia que esses valores pertenciam aos entes federados subnacionais (cf. a IN RFB nº 1.110, de 24 de dezembro de 2010). Contudo, instada pela RFB, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão consultivo do Ministério da Fazenda, emitiu o Parecer PGFN/CAT nº 276/2014, concluindo que o texto “sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles,



suas autarquias e pelas instituições que instituírem e mantiverem”, constante dos arts. 157, I, e 158, I, da CF, se restringe aos pagamentos de servidores e empregados dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e respectivas autarquias e fundações.

O entendimento restritivo da PGFN funda-se numa suposta interpretação histórica que demonstraria o propósito uniforme dos constituintes originários e derivados de: (i) destinarem aos entes subnacionais apenas os valores do IR retido na fonte sobre os pagamentos por eles feitos enquanto empregadores; (ii) empregarem a expressão “rendimentos pagos” (contida nos incisos I dos arts. 157 e 158) para designar apenas “rendimentos do trabalho”.

A Constituição de 1946, por meio da Emenda nº 18, de 1º de dezembro de 1965, e a de 1967, em seu texto original e modificado pelas Emendas nºs 1, de 17 de outubro de 1969, e 17, de 2 de dezembro de 1980, já dispunham sobre a matéria. Mas só pertencia aos Estados, DF e Municípios o IR incidente sobre os rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por eles pagos, quando fossem obrigados a reter o tributo.

Assim, por força dessa infundada interpretação da PGFN, rápida e alegremente encampada pela RFB (cf. Solução de Consulta COSIT nº 166, de 22 de junho de 2015), a expressão “rendimentos pagos, a qualquer título” contida na atual Constituição transformou-se em “rendimentos do trabalho”, contida na Constituição anterior (texto original e suas Emendas nºs 1 e 17).

Todos os métodos de interpretação conduzem, a nosso ver, ao entendimento de que, sempre que lei federal determinar que Estado, DF, Município, ou respectiva autarquia e fundação, recolha o IRRF sobre rendimentos por eles pagos, a qualquer título, então o produto da arrecadação pertencerá ao ente subnacional correspondente. E a expressão “rendimentos pagos, a qualquer título”, abrange não só os pagamentos a título de remuneração do trabalho e dos títulos (obrigações) da dívida pública – objeto explícito do texto constitucional anterior – como também os pagamentos a qualquer (outro) título, desde que sujeitos, por lei federal, à retenção antecipada do IR.



Não se pode restringir onde a Constituição não o fez. Ademais, há uma profusão de comandos legais, dentro da legislação do Imposto sobre a Renda, que utilizam o termo “rendimento” no sentido genérico de receita, renda, pagamentos etc. percebidos por pessoas jurídicas e que compõem a base de cálculo do IR por elas devido.

Diante disso, o § 7º do art. 6º da IN nº 1.599, de 2015, da RFB claramente exorbita o poder regulamentar conferido ao Poder Executivo, confrontando, inclusive, a Constituição, devendo ser sustado.

III – VOTO

Isto posto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 18, de 2016.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

