



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	14098.720042/2018-71
ACÓRDÃO	1301-007.803 – 1ª SEÇÃO/3ª CÂMARA/1ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	24 de julho de 2025
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	SANEAR - SERVICO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONOPOLIS
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF

Ano-calendário: 2014, 2015, 2016, 2017

IRRF. TITULARIDADE DOS MUNICÍPIOS. RETENÇÃO SOBRE PAGAMENTOS A PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS. FORNECIMENTO DE BENS OU SERVIÇOS. ART. 158, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO AMPLA. PRECEDENTE VINCULANTE DO STF. TEMA Nº 1.130. AUTO DE INFRAÇÃO CANCELADO.

Nos termos do julgamento do RE nº 1.292.453/SP, sob a sistemática da repercussão geral (Tema nº 1.130), o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que pertence aos Municípios, 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. A interpretação restritiva da expressão “rendimentos pagos, a qualquer título”, conferida por atos infralegais da Administração Tributária, contraria o texto constitucional, sendo afastada pelo STF. Auto de infração cancelado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade, em dar provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatora.

Assinado Digitalmente

Eduarda Lacerda Kanieski – Relatora

Assinado Digitalmente

Rafael Taranto Malheiros – Presidente

Participaram da sessão de julgamento os Conselheiros Iágaro Jung Martins, Luiz Eduardo de Oliveira Santos, José Eduardo Dornelas Souza, Eduardo Monteiro Cardoso, Eduarda Lacerda Kanieski e Rafael Taranto Malheiros (Presidente).

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Voluntário interposto por SANEAR – Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis, autarquia municipal dotada de personalidade jurídica de direito público, instituída por lei local, contra o Acórdão nº 16-86.036, proferido pela 10ª Turma da Delegacia da Receita Federal de Julgamento em São Paulo – DRJ/SPO (e-fls. 2.335/2.344), que julgou improcedente a impugnação apresentada em face do Auto de Infração lavrado para exigência de Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF, no valor principal de R\$ 1.324.383,41, referente aos anos-calendário de 2014 a 2017.

Para uma análise objetiva dos fatos, adoto o relatório elaborado pela DRJ/SPO a seguir transcrito:

“(…)

RELATÓRIO

Conforme o Relatório de Fiscalização de fls. 26-28, em ação fiscal empreendida junto à contribuinte supramencionada, a fiscalização apurou os fatos descritos a seguir:

O Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis - Sanear é uma entidade de direito público de natureza autárquica com personalidade jurídica própria, atuando na captação, tratamento e abastecimento de água e coleta de esgoto daquela cidade.

Por meio do cruzamento dos valores informados nas Declarações de Imposto de Renda Retido na Fonte - Dirf com os valores declarados na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais - DCTF ou recolhidos em Darf pela contribuinte constatou-se divergência no Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, códigos 1708 e 3280, relativas aos AC 2014 a 2017.

Intimada a esclarecer as divergências entre os valores informados em Dirf e aqueles recolhidos em Darf e apresentar os respectivos Darf a empresa apresentou as planilhas de fls. 45-51, porém não apresentou os esclarecimentos solicitados a respeito das divergências apuradas.

O art.158, I, da CF/88 permite que os municípios, suas autarquias e fundações possam incorporar a seus patrimônios o produto da arrecadação do IRPJ incidente na fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título. O dispositivo refere-se a rendimentos tributáveis do trabalho prestado por pessoas físicas.

Já as receitas pelos serviços prestados por pessoas jurídicas comporão o resultado do exercício, razão pela qual os valores arrecadados devem ser vertidos à União. Esse entendimento encontra respaldo no art.85, II, § 2º, do CTN, o qual dita que deve ser distribuído aos Estados, DF e Municípios o produto da arrecadação na fonte do imposto incidente sobre a renda das obrigações de suas dívidas públicas e sobre os proventos dos seus servidores e dos de suas autarquias.

Em razão disso, concluiu-se pelo lançamento de ofício do IRRF, por inexistir previsão legal para que o produto arrecadado de prestadores de serviços pessoa jurídica seja incorporado diretamente ao patrimônio dos Municípios, aí incluído as autarquias.

Foi ainda formalizada representação fiscal para fins penais (processo apensado ao principal).

Os autos de infração com as respectivas fundamentações legais constam às fls. 02-12, e possuem os seguintes valores:

Demonstrativo do IRRF Crédito Tributário Valor (R\$)Principal 1.324.383,41 Juros de Mora (até 09/2018) 341.291,02 Multa Proporcional 993.287,39 Total 2.658.961,82 Da Impugnação Inconformada com a autuação, a Autarquia protocolizou em 01/10/18 a impugnação de fls. 87-94, acompanhada dos documentos de fls. 95-2320, apresentando, em síntese, as seguintes alegações:

1. O auto de infração é ilegal, pois o Sanear é uma autarquia municipal, recolhendo o imposto aos cofres do município conforme previsto no art.158, I, da CF/88:

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;

(destacou-se)2. Assim, o imposto de renda, que é da União, quando retido na fonte pelos Municípios e sua administração direta e indireta não deve ser transferido aos cofres federais, devendo permanecer nos cofres do Município.

3. Sendo assim, o Sanear recolheu as retenções de IRRF junto ao município de Rondonópolis/MT, não sendo procedente o auto de infração lavrado pela RFB.

4. Anexa cópia dos pagamentos realizados a título de IRRF dos anos calendário 2014 a 2017.

5. Apresenta demonstrativos às fls. 92-94 contendo os valores de IRRF e das guias de pagamento.

É o relatório.”

A Delegacia de Julgamento rejeitou as alegações, sob o argumento de que a expressão “a qualquer título”, constante do art. 158, inciso I, da Constituição Federal, deve ser interpretada restritivamente, de modo a circunscrever-se aos rendimentos pagos a servidores e empregados públicos, fundamentando o entendimento em precedentes administrativos, nos Pareceres PGFN nº 276/2014 e nº 658/2012, bem como na Solução de Consulta COSIT nº 28/2016.

Por fim, a decisão manifestou o entendimento de que a retenção do IRRF sobre pagamentos efetuados a pessoas jurídicas, conquanto obrigatória à luz do art. 647 do RIR/1999, vigente à época dos fatos, não confere ao Município ou às suas autarquias o direito à apropriação do respectivo produto da arrecadação.

O v. Acórdão recorrido foi, então, assim ementado:

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE - IRRF Ano-calendário: 2014, 2015, 2016, 2017 AUTARQUIA MUNICIPAL. RETENÇÃO NA FONTE. PRESTADOR DE SERVIÇO PESSOA JURÍDICA. APROPRIAÇÃO DE IRRF PELO ENTE MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE.

O direito de o Município apropriar-se do produto da arrecadação do imposto de renda, com base no art. 158, I da Constituição Federal, de 1988, restringe-se unicamente às retenções sobre os pagamentos efetuados a servidores e empregados do próprio Município, de suas autarquias ou das fundações que instituir e manter.

O produto da arrecadação das retenções do imposto de renda nos demais casos pertence à União, inclusive nas hipóteses do art. 647 do Regulamento do Imposto de Renda.

ASSUNTO: NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO Ano-calendário: 2014, 2015, 2016, 2017 ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE DE NORMAS.

As autoridades administrativas estão obrigadas à observância da legislação tributária vigente no País, sendo incompetentes para a apreciação de arguições de inconstitucionalidade/ilegalidade de normas.

Impugnação Improcedente

Crédito Tributário Mantido

Irresignada, a autarquia interpôs o presente Recurso Voluntário (e-fls. 2.367/2.422), reiterando os fundamentos anteriormente expendidos, os quais contemplam, em síntese, as seguintes alegações:

- a) Que a interpretação restritiva do art. 158, I, da Constituição Federal viola a literalidade do dispositivo e subtrai do ente municipal receita de natureza constitucional;
- b) Que os precedentes administrativos e pareceres da PGFN não possuem força normativa suficiente para restringir o comando constitucional expresso;
- c) Que a expressão “rendimentos pagos, a qualquer título” abrange não apenas vencimentos e proventos de servidores públicos, mas todos os pagamentos sujeitos à retenção na fonte;
- d) Que, mesmo tratando-se de pagamentos a pessoas jurídicas, a arrecadação deve ser atribuída ao ente pagador, sob pena de usurpação da competência constitucional relativa à repartição das receitas tributárias.

Com o recurso, foram novamente anexados documentos comprobatórios das retenções e recolhimentos realizados, bem como ofício e nota explicativa emitidos pela Recorrente, versando sobre a titularidade das receitas públicas e os critérios constitucionais de repartição (e-fls. 2.426/4656).

É o relatório.

VOTO

Conselheira **Eduarda Lacerda Kanieski**, Relatora

1 ADMISSIBILIDADE

Cientificada do v. Acórdão recorrido em 15/08/2019 (e-fl. 2.361), a Recorrente, regularmente representada por procurador habilitado nos autos (e-fl. 2.423/2425), interpôs o Recurso Voluntário ora sob análise em 13/09/2019 (e-fl. 2.367/2422), dentro, portanto, do prazo de 30 (trinta) dias previsto no caput do art. 33 do Decreto nº 70.235/1972.

Presentes, ademais, os pressupostos de admissibilidade recursal, tanto de ordem extrínseca quanto intrínseca, conheço do Recurso Voluntário, passando ao exame de seu mérito.

2 DO MÉRITO

A Recorrente sustenta ser inconstitucional a interpretação conferida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB ao art. 158, inciso I, da Constituição Federal, notadamente após a edição da Solução de Consulta COSIT nº 166/2015 e da Instrução Normativa RFB nº 1.599/2015, no que tange à titularidade do produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF incidente sobre rendimentos pagos por entes municipais a terceiros contratados para fornecimento de bens ou prestação de serviços.

Alega que, à luz da redação constitucional vigente, pertence ao Município – inclusive às suas autarquias e fundações – o produto da arrecadação do IRRF incidente sobre *quaisquer* rendimentos pagos por esses entes, conforme previsto no art. 158, I, da Constituição Federal de 1988:

“CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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;
(...)”

Segundo a Recorrente, o art. 6º, § 7º da Instrução Normativa RFB nº 1.110/2010, o qual dispõe que *“Os valores relativos ao IRRF incidente sobre rendimentos pagos a qualquer título pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como pelas autarquias e fundações por eles instituídas e mantidas, não devem ser informados em DCTF”*, corrobora com a tese por ela defendida, no sentido de que *“A informação em DCTF não era necessária porque os Municípios e Autarquias, assim como os Estados e o DF, eram os titulares do imposto de renda retido sobre todos os rendimentos pagos, incluindo-se os pagos a fornecedores de bens e serviços.”*

Com efeito, a partir da Solução de Consulta COSIT nº 166/2015¹ a RFB modificou seu entendimento, no sentido de que somente se incorpora no patrimônio dos Municípios, o produto da arrecadação do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos do trabalho de seus servidores e empregados, de modo que o IRRF retido na fonte pelas municipalidades, decorrentes de contratos de fornecimento de bens e/ou serviços, devem ser recolhidos à União.

Com base nesse novo entendimento, a RFB teria então editado a Instrução Normativa RFB nº 1.599/2015² para estabelecer a obrigatoriedade de prestação de informações na DCTF por entes públicos em relação ao IRRF incidente sobre quaisquer rendimentos pagos, à exceção dos recolhidos sob determinados códigos de receita, entre eles o 0561 (rendimentos do trabalho assalariado).

Embora a Instrução Normativa RFB nº 1.646/2016 tenha alterado o §7º do art. 6º da Instrução Normativa RFB nº 1.599/2015, expandindo a exceção para dispensar a informação em DCTF, relativa ao IRRF recolhido sob os códigos de receita 1889, 2063, 3533, 3562 e 5936,

¹ SOLUÇÃO DE CONSULTA COSIT Nº 166, DE 22 DE JUNHO DE 2015

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE – IRRF

EMENTA: Retenção do Imposto de Renda incidente na fonte e direito à apropriação do mesmo, na espécie, pelos Municípios e suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem, para fins de incorporação definitiva ao seu patrimônio, por ocasião dos pagamentos que estes efetuarem a pessoas jurídicas, decorrentes de contratos de fornecimento de bens e/ou serviços. Inteligência da expressão “rendimentos” constante no inciso I do art. 158 da Constituição.

O art. 158, inciso I, da Constituição Federal permite que os Municípios possam incorporar diretamente ao seu patrimônio o produto da retenção na fonte do Imposto de Renda incidente sobre rendimentos do trabalho que pagarem a seus servidores e empregados.

Por outro lado, deve ser recolhido à Secretaria da Receita Federal do Brasil o Imposto de Renda Retido na Fonte pelas Municipalidades, incidente sobre rendimentos pagos por estas a pessoas jurídicas, decorrentes de contratos de fornecimento de bens e/ou serviços. DISPOSITIVOS LEGAIS: Constituição Federal de 1988, art. 158, I; Lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional), art. 86, inciso II, §§ 1º e 2º; Decreto-Lei nº 62, de 1966, art. 21; Decreto nº 3.000, de 1999 (Regulamento do Imposto de Renda), arts. 682, I, e 685, II, “a”; Instrução Normativa RFB nº 1.455, de 2014, arts. 16 e 17; Parecer Normativo RFB nº 2, de 2012; Parecer PGFN/CAT nº 276, de 2014.

² Art. 6º A DCTF conterá informações relativas aos seguintes impostos e contribuições administrados pela RFB:

(...)

II - Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF);

(...)

§ 7º Os valores relativos ao IRRF incidentes sobre rendimentos pagos a qualquer título a servidores e empregados dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de suas autarquias e fundações, recolhidos pelos referidos entes e entidades, no código de receita 0561, não devem ser informados na DCTF.

manteve-se a obrigatoriedade de informação do IRRF retido sobre os rendimentos pagos pelos entes e entidades à fornecedores de bens e/ou serviços.

À luz dessas considerações, a Recorrente conclui que o entendimento restritivo adotado pela RFB implicaria afronta direta ao texto constitucional, ao princípio federativo e à segurança jurídica, ao subtrair, por ato infralegal, parcela da receita constitucionalmente atribuída aos Municípios e suas autarquias.

Pois bem.

De fato, a controvérsia posta nos autos cinge-se à constitucionalidade da limitação, por atos infralegais da RFB, da titularidade municipal sobre o produto do IRRF incidente sobre pagamentos efetuados a pessoas jurídicas fornecedoras de bens ou serviços, em contrariedade ao disposto no art. 158, I, da Constituição Federal.

Em que pese a relevância da matéria, o CARF encontra-se, em regra, impedido de adentrar em controle incidental de constitucionalidade de leis e atos normativos, nos termos da Súmula CARF nº 2:

Súmula CARF nº 2

Aprovada pelo Pleno em 2006

O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária.

Acórdãos Precedentes:

Acórdão nº 101-94876, de 25/02/2005 Acórdão nº 103-21568, de 18/03/2004
Acórdão nº 105-14586, de 11/08/2004 Acórdão nº 108-06035, de 14/03/2000
Acórdão nº 102-46146, de 15/10/2003 Acórdão nº 203-09298, de 05/11/2003
Acórdão nº 201-77691, de 16/06/2004 Acórdão nº 202-15674, de 06/07/2004
Acórdão nº 201-78180, de 27/01/2005 Acórdão nº 204-00115, de 17/05/2005

Todavia, sobreveio, no curso do presente processo, o julgamento definitivo da controvérsia constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática da repercussão geral, no bojo do Recurso Extraordinário nº 1.292.453/SP (Tema nº 1.130), cuja tese foi fixada nos seguintes termos:

“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.”

A aplicação do entendimento vinculante firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 1.130 encontra respaldo no disposto no art. 98, parágrafo único, inciso II, alínea 'b', do Regimento Interno do CARF (Portaria MF nº 1.634/2023), o qual excepciona a vedação de afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto, imposta ao órgão colegiado, nas hipóteses em que o crédito tributário controvertido esteja fundado em decisão definitiva proferida sob a sistemática da repercussão geral, permitindo, assim, sua aplicação no âmbito deste julgamento.

RICARF

“Art. 98. Fica vedado aos membros das Turmas de julgamento do CARF afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos casos de tratado, acordo internacional, lei ou decreto que:

(...)

II - fundamente crédito tributário objeto de:

(...)

b) Decisão transitada em julgado do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, proferida na sistemática da repercussão geral ou dos recursos repetitivos, na forma disciplinada pela Administração Tributária;

(...)”

Assim, com fundamento no precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal, deve-se reconhecer a titularidade do Município e de suas autarquias sobre o produto da arrecadação do IRRF, inclusive nos casos de pagamentos a pessoas jurídicas contratadas para fornecimento de bens e/ou prestação de serviços.

Nos termos do voto condutor do Ministro Alexandre de Moraes, que consubstancia a *ratio decidendi* do julgado, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação ampla à expressão “rendimentos pagos, a qualquer título”, constante do art. 158, I, da CF/88, afastando expressamente a limitação pretendida por atos normativos infraconstitucionais:

“Ao dispor que pertencem aos Municípios ‘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 fundações, o constituinte originário optou por não restringir expressamente a que tipo de rendimentos pagos se refere. A expressão ‘a qualquer título’ evidencia a intenção de conferir abrangência ampla à norma.”

E prossegue o voto:

“Quando o legislador constituinte desejou delimitar a abrangência de hipóteses tributárias, o fez de forma expressa, como se verifica no art. 195, I, ‘a’, da CF/88. No art. 158, I, não há tal delimitação. Logo, a titularidade da receita de IRRF alcança todos os pagamentos realizados pelos entes federativos, inclusive àqueles efetuados a pessoas jurídicas contratadas.”

Importa registrar, ademais, que a Suprema Corte rejeitou o pedido de modulação de efeitos formulado pela União nos embargos de declaração, conferindo eficácia plena e imediata à decisão, cujo trânsito em julgado ocorreu em 16/02/2022.

A Administração Tributária reconheceu formalmente a vinculação ao precedente por meio do Parecer SEI nº 5.744/2022/ME, propondo a inclusão do tema entre aqueles com dispensa de contestação judicial e interposição de recursos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do art. 19, inciso VI, alínea “a”, e § 9º, da Lei nº 10.522/2002, c/c o art. 2º, inciso V, da Portaria PGFN nº 502/2016.

No referido parecer, a PGFN reconheceu expressamente que:

- a tese firmada pelo STF tem eficácia plena, sem modulação de efeitos;
- o art. 64 da Lei nº 9.430/1996 deve ser interpretado conforme a Constituição, para admitir que os pagamentos realizados por entes públicos estão sujeitos à retenção do IRRF em favor do próprio ente pagador;
- o entendimento não se aplica a empresas estatais, que possuem natureza jurídica distinta dos entes federativos.

Portanto, à luz do precedente vinculante fixado pelo Supremo Tribunal Federal e do reconhecimento administrativo de seus efeitos, impõe-se o acolhimento das razões recursais para

cancelar o Auto de Infração lavrado com base em interpretação infraconstitucional superada, por afronta ao art. 158, I, da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto por dar provimento ao Recurso Voluntário, para cancelar integralmente o Auto de Infração, reconhecendo a titularidade do Município e de suas autarquias sobre o produto do IRRF incidente sobre os pagamentos realizados a pessoas jurídicas contratadas para a prestação de serviços ou fornecimento de bens, nos termos da fundamentação.

É como voto.

Assinado Digitalmente

Eduarda Lacerda Kanieski