

NOTA TÉCNICA Nº 04/2023

Brasília, 10 de março de 2023.

ÁREAS: Finanças Municipais, Jurídico e Contabilidade

TÍTULO: Retenção Ampla de IRRF pelos Municípios

REFERÊNCIA(S):

- Nota Técnica CNM 32/2022
- Instrução Normativa RFB 1.234, de 11 de janeiro de 2012;
- Constituição Federal de 1988, arts. 157, inc. I, e 158, inc. I;
- RE 1293453 – STF (Tema 1130);
- Lei 9.430, de 27 de dezembro de 1996;
- Lei 4.320, de 17 de março de 1964;

ÁREAS DE INTERESSE:

1. Finanças; 2. Administração; 3. Procuradoria; 4. Contabilidade; 5. Controle Interno.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), visando orientar os gestores municipais, vem, pela presente nota, expor os pontos essenciais da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE 1293453/RS (Tema 1130), que fixou tese em sede de repercussão geral sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

I – HISTÓRICO DA DEMANDA

A discussão envolvendo o Recurso Extraordinário referido surgiu na Justiça Federal no Rio Grande do Sul, em especial, em um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)¹ instaurado perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4), pelo Município de Sapiranga/RS.

O Município sustentou, no caso, que desde a publicação da IN 1.599/2015 a União passou a compreender que deveria o Município ser excluído da participação nos impostos pagos a pessoas jurídicas, em razão de contratos de fornecimento de bens e/ou serviços.

No julgamento do IRDR, ficou estabelecido que a Constituição Federal (art. 158, inc. I) define o direito do Ente municipal ao produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte.

No julgamento no STF, foi negado provimento ao Recurso Extraordinário da União para estabelecer a seguinte tese em sede de repercussão geral:

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.

¹ Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (Seção) 5008835-44.2017.4.04.0000 (Processo Eletrônico – E-Proc V2 - TRF)

O Acórdão desta decisão foi publicado em 22/10/2021.

Foram opostos embargos de declaração do julgado, suscitando omissões inclusive no que tange à necessidade da modulação de efeitos.

Os embargos de declaração foram rejeitados pelo STF, que entendeu pela inexistência de contradição, obscuridade ou omissão, assim como pelo não cabimento da modulação de efeitos, pois não estão presentes os requisitos legais. Tal decisão em sede de embargos de declaração foi publicada em 17/12/2021, com o trânsito em julgado em 16/2/2022.

II – ATO NORMATIVO LOCAL E ORIENTAÇÕES

Com o objetivo de padronizar o procedimento para que a retenção e o recolhimento do tributo seja realizado em conformidade ao que determina a legislação, sem deixar de cumprir com as obrigações acessórias de prestação de informações à Receita Federal do Brasil (RFB), faz-se fundamental que ato normativo local estabeleça que a Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município efetuará as retenções na fonte do Imposto de Renda (IR) sobre os pagamentos destinados às pessoas físicas e jurídicas, pelo fornecimento ou disponibilização de bens, ou pela prestação de serviços em geral, inclusive obras, com base nas disposições constantes na Instrução Normativa RFB 1.234, de 11 de janeiro de 2012, ou em norma que vier a alterá-la ou substituí-la.

Para que a retenção e o recolhimento ocorram da forma determinada pela legislação, é importante que os Municípios tragam em sua norma requisitos mínimos para que possam fazer a retenção devida do IR. Relacionamos a seguir pontos importantes que devam ser previstos nos atos normativos locais, são eles:

- art. 158, inc. I, o qual preconiza que pertence aos Municípios o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza;
- a recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral 1.293.453, Tema 1.130, e na Ação Cível Originária 2.897;
- o disposto na legislação tributária federal no que concerne à retenção de tributos, o art. 64, na Lei Federal 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e respectivos regulamentos;
- os órgãos da administração direta, as autarquias e as fundações, ao efetuarem pagamento à pessoa física ou jurídica, referente a qualquer serviço ou mercadoria contratado e prestado, deverão proceder à retenção do imposto de renda (IR);
- as entidades referidas não farão retenção de PIS, COFINS e CSLL, ressalvadas as hipóteses de celebração de convênio com a RFB nos termos do art. 33 da Lei Federal 10.833, de 2003;
- ficam obrigados a efetuar as retenções na fonte do IR sobre os pagamentos que efetuarem às pessoas físicas e jurídicas, com base na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil 1.234/2012;
- as retenções serão efetuadas sobre qualquer forma de pagamento, inclusive os pagamentos antecipados por conta de fornecimento de bens ou de prestação de serviços para entrega futura;

- não se sujeitam à retenção do IR na fonte os pagamentos realizados a pessoas ou por serviços e mercadorias elencados no art. 4º da Instrução Normativa RFB 1.234, de 11 de janeiro de 2012;
- as instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, a que se refere o art. 12 da Lei 9.532, de 10 de dezembro de 1997, as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural, científico e as associações civis, a que se refere o art. 15 da Lei 9.532, de 1997, e as pessoas jurídicas optantes pelo Simples Nacional, de que trata o art. 12 da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006;
- disponibilizar aos órgãos e às entidades contratantes declarações para fins de não retenção do IRRF. Podendo constar o modelo de declaração, anexo ao ato normativo;
- não será efetuada a retenção sobre as faturas de energia elétrica, de telefonia e de outros bens e serviços sobre os quais o Município realize pagamentos exclusivamente por meio de fatura ou boleto bancário com código de barras e que não se verifique a viabilidade de ser realizado de outra forma, até que sejam realizadas as negociações e os ajustes necessários e as cobranças já sejam emitidas com valor líquido da retenção;
- a obrigação de retenção do IR alcançará todos os contratos e as relações de compras e pagamentos efetuados pelos órgãos e entidades já mencionados;
- devendo os seus titulares providenciar no prazo de (estabelecer prazo) dias, a alteração dos instrumentos contratuais, a fim de que passem a prever a retenção;
- em relação às novas contratações, os órgãos e as entidades devem adequar os editais e as minutas-padrão dos contratos administrativos.
- Os valores retidos oriundos da retenção de Imposto de Renda serão tratados como receita orçamentária nos termos da IN RFB nº 1.234/2012.
- Os responsáveis pela elaboração das minutas de editais de licitação e de contratos incluirão nesses instrumentos cláusula prevendo a aplicação da IN RFB nº 1.234/2012 ou a que vier a substituí-la nos termos deste Decreto.

Aqui importa deixar claro que o tributo em comento, no caso, o imposto de renda, continua sendo de competência tributária federal de forma que descabe qualquer iniciativa legislativa municipal no sentido de adentrar esse espaço de atuação constitucional da União que, aliás, é indelegável. Ou seja, é proibida a modulação das características tributárias da retenção, tais como fato gerador, alíquota, base de cálculo, incidência, imunidade ou isenções.

Para melhor entendimento, trazemos abaixo essas características do tributo:

- Incidência: pagamento efetuado sobre bens e serviços;
- Fato gerador: crédito ou pagamento;
- Base de cálculo: valor do serviço ou fornecimento de bens;
- Alíquotas: aplicadas segundo a fonte utilizada RIR 2018 / Manual de Retenções na Fonte (MAFON): IN 1234/2012);
- Responsável: o órgão ou poder que efetua o pagamento ou reconhece o crédito (liquidação).

Exemplos Práticos

1. Quando a Retenção do IRRF é feito pela própria prefeitura

Nesse a receita é executada orçamentariamente conforme tratamento dado as demais rubricas onde o município é o responsável pela retenção assim como é titular do recurso retido.

Exemplo: pagamento de prestação de serviços de Limpeza junto a fornecedor no valor de R\$ 4.000,00, com alíquota de 4,8% de IRRF, retida diretamente para os cofres do Poder Executivo:

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Empenho da despesa junto ao fornecedor</i>	D – Crédito Disponível	Orçamentária	4.000,00
	C – Crédito Empenhado a Liquidar		4.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro do controle da DDR pelo empenho da despesa</i>	D – Disponibilidade por Destinação de Recursos - DDR	Controle	4.000,00
	C – DDR Comprometida por Empenho		4.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Liquidação da despesa junto ao fornecedor</i>	D – Crédito Empenhado a Liquidar	Orçamentária	4.000,00
	C – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar		4.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro do controle da DDR pela liquidação da despesa</i>	D – DDR Comprometida por Empenho	Controle	4.000,00
	C – DDR Comprometida por Liquidação		4.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Reconhecimento da obrigação junto ao fornecedor</i>	D – VPD – Despesa com fornecedores	Patrimonial	4.000,00
	C - Fornecedores		4.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Pagamento da obrigação junto ao fornecedor, com retenção do IRRF pela própria prefeitura</i>	D – Passivo – Fornecedores	Patrimonial	4.000,00
	C – Ativo – Caixa e Equivalentes de Caixa		3.808,00
	C – VPA – Receita IRRF		192,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro da baixa do crédito pago</i>	D – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	Orçamentária	4.000,00
	C – Crédito Empenhado Liquidado Pago		4.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro do controle da DDR pelo pagamento da despesa</i>	D – DDR Comprometida por Liquidação	Controle	4.000,00
	C – DDR Utilizada		4.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Reconhecimento da realização da Receita Orçamentária de IRRF</i>	D – Receita a Realizar	Orçamentária	192,00
	C – Receita Realizada		192,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Controle de DDR pelo ingresso da receita de IRRF</i>	D – Controle de DDR	Controle	192,00
	C – Disponibilidade por Destinação de Recursos - DDR		192,00

2. Quando a Retenção do IRRF é feita por Órgão ou Fundo integrante do próprio município:

Nesse caso a receita também é executada orçamentariamente conforme tratamento dado as demais rubricas onde o município é o responsável pela retenção assim como é titular do recurso . No entanto , conforme regra da unidade de tesouraria , o fundo ou órgão deverá remeter o recurso ao caixa do poder executivo central por meio de transferencia financeira .

3. Quando a Retenção do IRRF é feita por outro órgão ou poder não integrante do Orçamento do poder executivo municipal (Câmara, Instituto de Previdência).

Neste caso o sujeito responsável pela retenção não é o mesmo titular da arrecadação o que o configura como fiel depositário da monta retida, devendo portanto posteriormente realizar o recolhimento aos cofres do órgão central do poder executivo (prefeitura).

A tecnica mais apropriada nesses casos é o reconhecimento de uma consignação (receita extra-orçamentária) com uma posterior despesa extra-orçamentária na ocasião do repasse ao poder executivo municipal .

Exemplo: pagamento de prestação de serviços de limpeza junto a fornecedor no valor de R\$ 6.000,00, com alíquota de 4,8% de IRRF, valor consignado para posterior repasse ao Poder Executivo:

Registro da obrigação junto ao fornecedor no órgão ou poder não integrante do Orçamento do poder executivo municipal (Câmara, Instituto de Previdência).

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Empenho da despesa junto ao fornecedor</i>	D – Crédito Disponível	Orçamentária	6.000,00
	C – Crédito Empenhado a Liquidar		6.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro do controle da DDR pelo empenho da despesa</i>	D – Disponibilidade por Destinação de Recursos - DDR	Controle	6.000,00
	C – DDR Comprometida por Empenho		6.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Liquidação da despesa junto ao fornecedor</i>	D – Crédito Empenhado a Liquidar	Orçamentária	6.000,00
	C – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar		6.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro do controle da DDR pela liquidação da despesa</i>	D – DDR Comprometida por Empenho	Controle	6.000,00
	C – DDR Comprometida por Liquidação		6.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Reconhecimento da obrigação junto ao fornecedor</i>	D – VPD – Despesa com fornecedores	Patrimonial	6.000,00
	C - Fornecedores		6.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Pagamento da obrigação junto ao fornecedor, com retenção do IRRF pela própria prefeitura</i>	D – Passivo – Fornecedores	Patrimonial	6.000,00
	C – Ativo – Caixa e Equivalentes de Caixa		5.712,00
	C – Passivo Circulante – Consignação de IRRF		288,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro da baixa do crédito pago</i>	D – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	Orçamentária	6.000,00
	C – Crédito Empenhado Liquidado Pago		6.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro do controle da DDR pelo pagamento da despesa</i>	D – DDR Comprometida por Liquidação	Controle	6.000,00
	C – DDR Utilizada		6.000,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Envio da consignação para o Poder Executivo</i>	D – Passivo Circulante – Consignação de IRRF	Patrimonial	288,00
	C – Ativo – Caixa e Equivalentes de Caixa		288,00

Registro da receita do IRRF na Prefeitura

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Ingresso do recurso na conta da prefeitura</i>	D – Ativo – Caixa e Equivalentes de Caixa	Patrimonial	288,00
	C – VPA – Receita IRRF		288,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Reconhecimento da realização da Receita Orçamentária de IRRF</i>	D – Receita a Realizar	Orçamentária	288,00
	C – Receita Realizada		288,00

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Controle de DDR pelo ingresso da receita de IRRF</i>	D – Controle de DDR	Controle	288,00
	C – Disponibilidade por Destinação de Recursos - DDR		288,00

1. Quando a Retenção do IRRF é feita por uma autarquia pertencente a administração direta do poder executivo municipal. Por exemplo: Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), e Superintendência de Trânsito e Transportes Públicos (STTP).

Também neste caso o sujeito responsável pela retenção não o mesmo titular da arrecadação o que o configura como fiel depositário da monta retida, devendo portanto posteriormente realizar o recolhimento aos cofres do órgão central do poder executivo (prefeitura).

A técnica mais apropriada nesses casos é o reconhecimento de uma consignação (receita extra-orçamentária) com uma posterior despesa extra-orçamentária na ocasião do repasse ao poder executivo municipal .

Os valores retidos são tratados como antecipações do valor devido pelo prestador do serviço ao Município que sofreu a retenção para que posteriormente este faça o ajuste (compensação) na apuração de seus impostos e envie as declarações acessórias obrigatórias.

É sugerido que após a regulamentação de novos procedimentos de retenção de IRRF alterados por ocasião do alinhamento à IN 1.234/2012, o Município proceda com a comunicação a todos os prestadores de serviços e bens alcançados pela norma e faça constar em aditivo contratual a obrigação do prestador para adequação como o devido destaque na Nota Fiscal dos valores correspondentes à retenção de IRRF.

É também dever do contador municipal realizar a retenção do tributo sobre o valor bruto, aplicando a alíquota correspondente sobre os serviços prestados ou bens fornecidos que estejam alcançados pela norma, mesmo que esses não estejam destacados em documento fiscal do prestador.

Como responsável tributário na relação de retenção e recolhimento do IRRF aos cofres do tesouro municipal, configura também obrigação do poder/órgão dos Entes cobrar a comprovação da situação especial para a não incidência, seja ela decorrente de enquadramento de imunidade, isenção ou qualquer forma, condição excepcional observada pela norma federal.

Mesmo que As retenção sejam feitas de forma descentralizada, todo o produto da arrecadação das retenções de IRRF deve ser remetido aos cofres do caixa municipal, de modo que os Entes observem o princípio da unidade de tesouraria descrito no art. 56 na Lei 4.320/1964, o qual veda qualquer fragmentação para criação de caixas distintos.

Em face da introdução do Sistema Público de Escrituração Digital para os órgãos públicos introduzidas pela Instrução Normativa RFB nº 2094, de 15 de julho de 2022, que promove alterações relativas à DCTF e a DCTFweb, define que Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive suas autarquias e fundações, não devem informar o imposto sobre a renda retida na fonte (IRRF) sobre valores pagos por eles ou por suas autarquias e fundações a pessoas, físicas ou jurídicas, contratadas para o fornecimento de bens ou serviços. Essa alteração adequa as normas infralegais ao disposto nos arts. 157 e 158 da Constituição Federal.

Por outro lado, não há razão para uma solicitação de reequilíbrio econômico nos contratos por parte dos fornecedores e prestadores de serviço, uma vez que a adoção de procedimentos para a retenção ampla do IRRF não configura mudança nos parâmetros contratuais do imposto.

Por outro lado, a IN 1.234/2012 dispõe sobre a retenção de tributos nos pagamentos efetuados pelos órgãos da administração pública federal direta, autarquias e fundações federais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais pessoas jurídicas que mencionam outras pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens e serviços. Trata-se de ato normativo voltado aos agentes públicos federais integrantes dos quadros dos diferentes órgãos e entidades federais mencionados na Instrução. Nesse aspecto, ela não se aplica aos servidores de nossos Municípios e, por isso, advoga-se a imprescindibilidade de que ato normativo local determine a aplicação da referida instrução aos agentes públicos.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Nota Técnica se propôs, como objetivo geral, a noticiar a decisão do STF, que concedeu a retenção e a apropriação plena sobre o IRRF incidente na fonte sobre todos os pagamentos realizados a qualquer título, pela municipalidade, não se limitando ao IR incidente sobre rendimentos do trabalho, bem como a alertar os Municípios acerca dos principais pontos que devam constar em suas normas para materializar os novos procedimentos chancelados pelo poder judiciário.

Área Técnica de Finanças Municipais/CNM
financas@cnm.org.br
(61) 2101-6000

Área Técnica de Contabilidade Municipal/CNM
contabilidade.municipal@cnm.org.br
(61) 2101-6070

Jurídico das Áreas Técnicas/CNM
juridico@cnm.org.br
(61) 2101-6029