



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio Grande do Sul**  
**1ª Vara Federal de Novo Hamburgo**

Rua Bayard de Toledo Mércio, 220 - Bairro: Canudos - CEP: 93548-011 - Fone: (51)3584-3010 -  
www.jfrs.jus.br - Email: rsnhm01@jfrs.jus.br

**PROCEDIMENTO COMUM Nº 5018268-25.2016.4.04.7108/RS**

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE SAPIRANGA

**RÉU:** UNIÃO - FAZENDA NACIONAL

**DESPACHO/DECISÃO**

*Ref.: Suscitação de IRDR*

Excelentíssimo Senhor Presidente do  
Tribunal Regional Federal da 4ª Região,

Venho pela presente decisão-ofício suscitar incidente de resolução de demandas repetitivas, pelos fatos e fundamentos que seguem, solicitando a Vossa Excelência o seu processamento na forma do CPC (art. 976 e seguintes) e do Regimento Interno desta Egrégia Corte (art. 345-A e ss.).

Atenciosamente,

Guilherme Gehlen Walcher

Juiz Suscitante

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de ação movida em face da FAZENDA NACIONAL, objetivando a emissão de provimento judicial que determine à parte ré que se abstenha de lançar ou cobrar do ente público municipal o produto de arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, referentes a quaisquer contratações de bens ou serviços. Postula, ainda, a suspensão da exigibilidade do crédito tributário de imposto de renda retido na fonte que poderia ser demandado pela ré em face do autor. Narrou na peça inicial

que, com o advento da Instrução Normativa n. 1.599/15, além da Solução de Consulta COSIT n. 166/2015, o Fisco Federal teria alterado o seu entendimento jurídico, segundo o qual pertenceria aos Estados e Municípios apenas o “*produto da retenção na fonte do Imposto de Renda incidente sobre rendimentos do trabalho que pagarem a seus servidores e empregados*”, excluindo-se a participação no imposto de renda “*incidente sobre rendimentos pagos por estas a pessoas jurídicas, decorrentes de contratos de fornecimento de bens e/ou serviços*”. Juntou documentos.

O pleito antecipatório foi deferido (evento 3).

Citada, a parte ré apresentou contestação (evento 10). Alegou que no tocante aos Estados e Municípios não há qualquer determinação legislativa que permita que tais entes políticos possam efetuar a retenção de IR na fonte nos casos de pagamentos realizados em decorrência dos contratos de prestação de serviços e fornecimento de bens. Defendeu que há violação ao federalismo fiscal, na medida em que a retirada de receita da União e sua passagem ao Município redundaria justamente no agravamento das disparidades combatidas pelo legislador constituinte, beneficiando especialmente aquele ente público situado em área próspera e industrializada. Por fim, requereu o julgamento de improcedência da ação.

A parte autora apresentou réplica, nos termos da petição do evento 13.

## II - DECISÃO

Entendo que a matéria comporta a suscitação de incidente de resolução de demandas repetitivas.

O CPC assim dispõe a respeito:

*Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:*

*I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;*

*II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. [...]*

*Art. 977. O pedido de instauração do incidente será dirigido ao presidente de tribunal:*

*I - pelo juiz ou relator, por ofício;*

*II - pelas partes, por petição;*

*III - pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, por petição.*

*Parágrafo único. O ofício ou a petição será instruído com os documentos necessários à demonstração do preenchimento dos pressupostos para a instauração do incidente.*

Quanto à "efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito", vale observar que quanto à abrangência subjetiva do conflito (Municípios x União) o tema assemelha-se àquele discutido no IRDR n. 5054321-86.2016.4.04.0000/PR, em que está em discussão a inclusão ou não, no FPM, da multa prevista na Lei n. 13.254/2016, que regula o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária. Considerando o alto grau de associação entre os Municípios (FAMURS,<sup>1</sup> CNM,<sup>2</sup> etc.), que lhes permite compartilhar as teses jurídicas que os beneficiam - inclusive a tese ora ajuizada -, a natureza pública (indisponível) dos valores em discussão e ainda o cenário de grave crise econômico-financeira na esfera federativa municipal, que estimula os municípios a defenderem suas receitas, compreende-se o fenômeno existente, de multiplicação de demandas individuais idênticas a esta. Consulta ao sistema de minutas e decisões do sistema de processo eletrônico (eproc V2) e ao sistema de jurisprudência do TRF-4 sobre o tema em foco (Solução de Consulta COSIT n. 166/2015) demonstra a existência, nesta data, de dezenas de processos idênticos, seja na primeira instância (JFRS), seja na fase recursal (TRF/4). Vale observar que, em comparação com o tema objeto do IRDR n. 5054321-86.2016.4.04.0000/PR, a matéria tem ainda maior amplitude, porque não se trata de uma receita estanque, restrita a um determinado exercício financeiro, mas sim de uma receita de natureza continuativa, demodo que a discussão permanece não apenas neste mas também nos exercícios financeiros subsequentes. Assim, tenho por preenchido o requisito referente à "efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito" (art. 976, inc. I).

Quanto ao "risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica", tenho-o como presente. A documentação trazida aos autos demonstra que há discordância a respeito da questão de fundo no âmbito da própria União. A PGFN entende que o IRRF sobre receitas pagas a pessoas jurídicas constituiria uma receita da Fazenda Nacional (Solução de Consulta COSIT n. 166/2015, IN RFB n. 1.599/2015), ao passo que o TCU entende que se trataria de uma receita municipal ("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", Decisão n. 125, de 27.02.2002, do Plenário do TCU, v. Solução de Consulta n. 166, p. 6, item 6).

Ainda quanto ao risco de decisões conflitantes, vale observar que a questão não se soluciona pela literalidade da normatização vigente, visto que o art. 158, inc. I, da Constituição faz referência ao IRRF "sobre rendimentos pagos a qualquer título", e não sobre os "pagamentos feitos a qualquer título". É plausível, em razão disso, a tese da União, de que não se pode confundir rendimentos com receitas, por se tratar de conceitos que a própria Constituição diferencia (art. 195, inc. I, alíneas "a" e "b"), e que o CTN impede de serem sobrepostos (art. 110), havendo inclusive precedente do STF sobre situação análoga: a diferenciação entre receitas (imunes) e rendimentos (lucro, tributável) de empresas exportadoras (STF, RE 564413, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2010, REPERCUSSÃO GERAL). A expressão "rendimentos pagos a qualquer título" diria respeito não a quaisquer pagamentos feitos pelos municípios, mas sim à classificação dos rendimentos, feita no art. 16 da Lei n. 4.506/64.<sup>3</sup> Assim, os pagamentos feitos pelos Municípios para pessoas jurídicas seriam receitas, e não rendimentos, e o IRRF sobre eles incidente pertenceria à União, e não aos Municípios (tese da Fazenda Nacional).

Por outro lado, a interpretação ampla pretendida pelos Municípios, para que o conceito de "rendimento" compreenda as "receitas" pagas a pessoas jurídicas, de modo que o IRRF sobre elas incidente pertença aos entes municipais, encontrava-se consolidada há mais de duas décadas, o que vem sendo ponderado pelo TRF/4 ao deferir liminares suspendendo a eficácia da mudança interpretativa.<sup>4</sup> Tal aspecto merece análise diante da Lei n. 9.784/99 (art. 2º, parágrafo único, inc. XIII), que não veda a mudança de interpretação, salvo com eficácia retroativa.<sup>5</sup>

Neste contexto, concludo que o objeto litigioso pode receber diferentes interpretações por diferentes magistrados, levando a situações de falta de isonomia entre os municípios, o que se revela absolutamente indesejável no âmbito da repartição constitucional de receitas entre os entes federados. Mostra-se aplicável ao caso a justificativa do TRF/4 ao admitir o IRDR n. 5054321-86.2016.4.04.0000/PR, em que está em discussão a inclusão ou não, no FPM, da multa prevista na Lei n. 13.254/2016, que regula o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária:

*A respeito do segundo pressuposto, representado pelo risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, igualmente reputo caracterizado. Com efeito, a situação é objetiva e circula a redistribuição de recursos entre entes federativos. É notória a situação de perigo e, em alguns casos, de insolvência econômica dos municípios brasileiros. Patenteia-se, assim, sob a perspectiva da tramitação dos processos sobre o tema na origem, não mais o risco, mas a efetiva quebra da isonomia perante o Poder Judiciário, com evidente ofensa à segurança jurídica.*

No mais, quanto à conveniência de admissão do IRDR, verifico que o TRF/4, em princípio, ainda não se pronunciou sobre a matéria de fundo em sede de apelações, tendo apreciado a questão controversa apenas em sede de agravos de instrumento, nos quais vem decidindo pela manutenção do "status quo", suspendendo a eficácia da alteração de interpretação da Receita Federal. Neste contexto, o IRDR mostra-se uma oportunidade para uniformização e pacificação de entendimento sobre a questão de fundo, agregando celeridade processual, tal como esclarecido pelo relator no IRDR n. 5054321-86.2016.4.04.0000/PR:

*De outro lado, vale ponderar que o instituto jurídico representado pelo Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR, inaugurado com o advento do Código de Processo Civil de 2015, busca, além da preservação da isonomia e da segurança jurídica, garantir a celeridade processual e a razoável duração dos feitos (art. 6º, CPC/15). Esse resultado é obtido por meio da formulação do precedente vinculante tirado do julgamento do IRDR (inciso III, art. 927, c/c o art. 985, CPC/15), que encurta o andamento dos feitos repetidos, seja pela sua aplicação no julgamento de improcedência liminar do pedido na origem (inciso III, art. 332, CPC/15), seja na negativa de provimento aos recursos pelo Relator (alínea 'c', inciso IV, art. 932, CPC/15).*

*Sobreleva-se, desta forma, o interesse no processamento do incidente, tendo ainda em linha de conta que a tramitação abreviada dos feitos repetidos diante da aplicação do precedente importa no melhor exame das demandas distintas pelas mais variadas instâncias judiciais, com substancial incremento de qualidade na atividade jurisdicional como um todo.*

### III - PROCEDIMENTO

Oficie-se à Presidência do TRF/4, servindo cópia desta decisão como ofício.

Intimem-se as partes.

Aguarde-se por 60 (sessenta) dias ao aguardo da admissão ou não do IRDR.

---

Documento eletrônico assinado por **GUILHERME GEHLEN WALCHER, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710003790953v9** e do código CRC **038bd1d4**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): GUILHERME GEHLEN WALCHER

Data e Hora: 07/03/2017 11:45:36

---

1. <http://www.famurs.com.br/>

2. <http://www.cnm.org.br/>

3. Art. 16. Serão classificados como rendimentos do trabalho assalariado tôdas as espécies de remuneração por trabalho ou serviços prestados no exercício dos empregos, cargos ou funções referidos no artigo 5º do Decreto-lei número 5.844, de 27 de setembro de 1943, e no art. 16 da Lei número 4.357, de 16 de julho de 1964, tais como: I - Salários, ordenados, vencimentos, soldos, soldadas, vantagens, subsídios, honorários, diárias de comparecimento; II - Adicionais, extraordinários, suplementações, abonos, bonificações, gorjetas; III - Gratificações, participações, interesses, percentagens, prêmios e cotas-partes em multas ou receitas; IV - Comissões e corretagens; V - Ajudas de custo, diárias e outras vantagens por viagens ou transferência do local de trabalho; VI - Pagamento de despesas pessoais do assalariado, assim entendidas aquelas cuja dedução ou abatimento a lei não autoriza na determinação da renda líquida; VII - Aluguel do imóvel ocupado pelo empregado e pago pelo empregador a terceiros, ou a diferença entre o aluguel que o empregador, paga pela locação do prédio e o que cobra a menos do empregado pela respectiva sublocação; VIII - Pagamento ou reembolso do impôsto ou contribuições que a lei prevê como encargo do assalariado; IX - Prêmio de seguro individual de vida do empregado pago pelo empregador, quando o empregado e o beneficiário do seguro, ou indica o beneficiário dêste; X - Verbas, dotações ou auxílios, para representações ou custeio de despesas necessárias para o exercício de cargo, função ou emprêgo; XI - Pensões, civis ou militares de qualquer natureza, meios-soldos, e quaisquer outros proventos recebidos do antigo empregador de institutos, caixas de aposentadorias ou de entidades governamentais, em virtude de empregos, cargos ou funções exercidas no passado, excluídas as correspondentes aos mutilados de guerra ex-integrantes da Fôrça Expedicionária Brasileira. Parágrafo único. Serão também classificados como rendimentos de trabalho assalariado os juros de mora e quaisquer outras indenizações pelo atraso no pagamento das remunerações previstas neste artigo.

4. EMENTA: TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE. ARTIGO 158 DA CF.

INSTRUÇÃO NORMATIVA 1.599/2015. 1. O art. 158, I, da Constituição Federal, dentro da partilha da receita tributária do imposto de renda, dispõe que pertence aos Municípios e suas autarquias e fundações o imposto de renda, incidente na fonte, sobre os rendimentos pagos a qualquer título. A expressão "pagos a qualquer título" é suficientemente clara para afastar a pretensão do Fisco em limitar, por um ato normativo, a partilha constitucional da receita do imposto de renda, retido na fonte, reduzindo, deste modo, as receitas das entidades políticas, impondo-lhes flagrante submissão fiscal à União, ameaçando o princípio federativo. 2. Também vale ressaltar a frustração da segurança jurídica e da confiança no conteúdo da própria Constituição. Há mais de trinta anos o imposto de renda retido sobre todos os pagamentos efetuados era de titularidade dos Municípios, suas autarquias e fundações. A estabilidade jurídica, indispensável na condução do orçamento e execução das políticas públicas, exige que a administração tributária, no afã de aumentar a receita federal, não aborte a legítima expectativa das pessoas políticas, concretizada, repita-se, há mais de 30 anos, em uma fonte de receita indispensável à sua própria manutenção. 3. Destarte, restou, na origem, evidenciada a probabilidade do direito alegado e o perigo de dano consistente na redução imediata de significativa parte das receitas do Município e das suas autarquias arroladas na inicial, o que viabiliza a tutela de urgência, prevista no art. 300, do CPC, a fim de obstar a pretensão da União no auferimento das mencionadas receitas, materializada no §7º do art. 6º da IN 1.599/15. (TRF4, AG 5039557-95.2016.404.0000, PRIMEIRA TURMA, Relator JORGE ANTONIO MAURIQUE, juntado aos autos em 20/10/2016)

5. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

**5018268-25.2016.4.04.7108**

**710003790953 .V9 GGW© GGW**