



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 154504/24
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA FEDERAL DO NOROESTE DO PARANÁ
INTERESSADO: JOSE APARECIDO DA SILVA, JOSE MARIA PEREIRA FERNANDES
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 489/25 - Tribunal Pleno

Consulta. Consórcio Intermunicipal. Autarquia Pública. Retenção do IRRF pelo COMAFEN. Repartição de Recursos entre Municípios Consorciados. Resposta.

Relatório

Trata o feito de consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal da APA Federal do Noroeste do Paraná – COMAFEN, por intermédio de seu Presidente, em que relata recente alteração da Instrução Normativa da Receita Federal nº 2145/23, a qual passou a exigir dos órgãos da administração pública a retenção na fonte do imposto de renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas para o fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral.

O Consórcio está em dúvida sobre a destinação dos valores retidos, uma vez que a Constituição Federal estabelece que esses recursos pertencem aos Municípios. Tendo em vista que o Consórcio é formado por 12 Municípios, surgem questões sobre a distribuição dos recursos, já que as contribuições não são iguais. Em razão disso indagou o consulente:

a) Deve o COMAFEN como Autarquia Pública Municipal, reter os valores do IRRF (imposto de renda) na fonte sobre os pagamentos que efetuar as pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral?

b) Em caso positivo do item “a”, os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados ou a este Consórcio?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Sendo positivo a afirmação que os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados, como realizar a distribuição dos recursos obtidos da retenção do referido imposto, se este Consórcio, pertence a 12 (doze) Municípios; e considerando ainda, que a participação dos mesmos no rateio anual não se dá de forma igualitária entre os mesmos?

d) É possível que os recursos obtidos via retenção do imposto de renda, sejam fonte de recursos deste Consórcio?

e) Em caso da resposta de item “d”, ser positiva, tal previsão pode ser feita via Contrato de Rateio, gerando assim, legalidade?

O parecer jurídico da assessoria do COMAFEN (peça 04) apresenta seguintes conclusões:

a) Realização da retenção do IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte pelo COMAFEN sobre os seus pagamentos realizados as pessoas jurídicas.

b) Como o referido imposto pertence aos Municípios Consorciados e não a este Consórcio, deve o COMAFEN realizar o repasse dos respectivos valores objetos da retenção aos Municípios Consorciados de forma proporcional a participação de cada um dentro do Consórcio.

c) Para que os recursos do IRRF seja fonte de recursos desta Autarquia se faz necessária a legislação do referido tema em todos os Municípios Consorciados, com base na autonomia dos entes federativos.

Recebida a consulta, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 51/24 – peça 08) que destacou 03 decisões tratando de temas *semelhantes* às questões indagadas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 222/25 – peça 12) abordou, inicialmente, a natureza jurídica dos consórcios públicos, conforme a Lei nº 11.107/2005, que estabelece que podem ter personalidade jurídica de direito público ou privado. Os consórcios públicos com personalidade de direito público são considerados autarquias e, portanto, devem seguir normas de direito público, incluindo a retenção do Imposto de Renda na fonte (IRRF) sobre pagamentos a pessoas jurídicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Asseverou que a retenção do IRRF realizada por esses consórcios pertence aos Municípios consorciados, de acordo com o artigo 158 da Constituição Federal, e deve ser contabilizada como receita própria dos Municípios. Para consórcios com personalidade jurídica de direito privado, o imposto deve ser recolhido aos cofres da União.

Mencionou, ainda, que a distribuição dos recursos retidos entre os Municípios consorciados deve ser prevista no protocolo de intenções do consórcio. Além disso, destacou a importância de que parte da receita do IRRF seja utilizada para atender às exigências mínimas constitucionais nas áreas de saúde e educação. Portanto, o IRRF retido pelos consórcios públicos deve ser repassado aos Municípios e contabilizado como receita própria, garantindo sua aplicação adequada.

Concluiu respondendo a consulta nos seguintes termos:

1 – Os consórcios públicos intermunicipais de **direito público**, constituídos sob a forma de **associações públicas**, devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1234/12 e alterações.

2 – Os consórcios públicos intermunicipais de **direito privado** devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, devendo o imposto retido ser recolhido aos cofres da União.

3 – O imposto sobre a renda retido na fonte pelos consórcios públicos intermunicipais de **direito público** pertence aos municípios consorciados, conforme disposto no art. 158, inciso I, da Constituição Federal, e devem ser contabilizados como receita própria dos municípios.

4 – O protocolo de intenções do consórcio público de direito público deve regulamentar a forma de rateio do IRRF entre os entes consorciados.

5 – Não é possível que os recursos do imposto sobre a renda retidos na fonte pelos consórcios públicos sejam a eles destinados, visto que pertencem aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

municípios e constituem base para a aplicação mínima exigida constitucionalmente em saúde e educação.

O Ministério Público de Contas (Parecer 22/25-PGC – peça 13) destacou a natureza jurídica dos consórcios públicos assegurando que podem ser de direito público (associações públicas, equiparadas a autarquias) ou de direito privado. Consórcios públicos de direito público estão sujeitos ao regime de retenção do IRRF, que deve ser repassado aos municípios consorciados, conforme o artigo 158 da Constituição Federal.

Da legislação e da jurisprudência, destacou que a Receita Federal e Tribunais de Contas de diferentes estados confirmam que o IRRF retido deve ser destinado aos municípios consorciados e não pode ser apropriado pelo consórcio. O Supremo Tribunal Federal também reafirmou que o produto da arrecadação do IRRF pertence aos municípios e deve ser contabilizado como receita própria.

Aduziu que como a contribuição dos municípios no consórcio pode variar, o recolhimento do IRRF deve ser proporcional à participação de cada um, garantindo que cada município receba sua parte justa.

Com relação aos consórcios de direito privado ressaltou que o IRRF deve ser repassado à União, sem possibilidade de redistribuição entre os municípios.

Por fim, destacou que a apropriação do IRRF pelos consórcios é incompatível com a legislação, que determina que os valores retidos sejam contabilizados como receita tributária e repartidos de forma equitativa entre os municípios consorciados, de acordo com sua participação.

Assim sendo, respondeu a consulta da seguinte forma:

a) Deve o COMAFEN, como Autarquia Pública Municipal, reter os valores do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral?

Resposta: Sim. Nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública integram a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administração direta dos entes consorciados e, por conseguinte, estão sujeitos ao regime de retenção do IRRF na forma prevista para os entes federados. Dessa forma, o COMAFEN, por sua natureza jurídica de autarquia pública municipal, deve proceder à retenção do IRRF incidente sobre os pagamentos que efetuar a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços.

b) Em caso positivo do item “a”, os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados ou a este Consórcio?

Resposta: Os recursos do IRRF pertencem exclusivamente aos Municípios Consorciados. Nos termos do artigo 158, inciso I, da Constituição Federal, o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações deve ser destinado aos próprios Municípios.

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1130 da Repercussão Geral reforça esse entendimento ao dispor que o produto da arrecadação do IRRF incidente sobre valores pagos pelos consórcios públicos de direito público pertence aos entes consorciados, observada a proporção de participação no consórcio.

c) Sendo positivo o entendimento de que os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados, como realizar a distribuição dos recursos obtidos da retenção do referido imposto, considerando que o Consórcio pertence a 12 (doze) Municípios e que a participação dos mesmos no rateio anual não se dá de forma igualitária?

Resposta: A distribuição dos valores retidos a título de IRRF deve observar a participação de cada Município no consórcio, de forma proporcional ao percentual de contribuição de cada ente no rateio anual. Tal critério se mostra mais adequado na medida em que reflete a efetiva participação de cada Município no consórcio, assegurando a repartição equitativa dos valores arrecadados.

d) É possível que os recursos obtidos via retenção do imposto de renda sejam fonte de recursos deste Consórcio?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resposta: Não. A apropriação dos valores do IRRF pelo próprio consórcio público é manifestamente incompatível com o ordenamento jurídico vigente. Os consórcios não possuem capacidade tributária ativa e atuam apenas como responsáveis pela retenção e repasse do tributo ao ente competente. Assim, os valores retidos não podem ser considerados receita própria do COMAFEN, devendo ser repassados aos Municípios consorciados conforme os critérios de repartição mencionados anteriormente.

e) Em caso de a resposta do item “d” ser positiva, tal previsão pode ser feita via Contrato de Rateio, gerando assim legalidade?

Resposta: Dado que a resposta ao item “d” é negativa, não há possibilidade de previsão contratual para que os valores retidos a título de IRRF sejam considerados como receita do Consórcio. Qualquer disposição contratual nesse sentido seria inconstitucional e ilegal, por contrariar expressamente o disposto no artigo 158, inciso I, da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada pelo STF no Tema 1130 da Repercussão Geral.

Ainda, tendo em vista o caráter normativo que a resposta pode ensejar, sugeriu a fixação do seguinte entendimento:

1 – Os consórcios públicos intermunicipais de direito público, constituídos sob a forma de associações públicas, devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1234/12 e alterações.

2 - Os consórcios públicos intermunicipais de direito privado devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, devendo o imposto retido ser recolhido aos cofres da União.

Fundamentação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Admissibilidade

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 311 e 312 do Regimento Interno, reafirmo o recebimento da consulta.

Mérito

Os consórcios públicos intermunicipais surgem como uma alternativa eficaz para a gestão compartilhada de serviços e a implementação de políticas públicas. Esses consórcios permitem que municípios se unam para otimizar recursos, compartilhar responsabilidades e promover um desenvolvimento regional mais equilibrado. No entanto, a complexidade da legislação que rege esses consórcios, especialmente no que tange à retenção de tributos, como o IRRF, gerou as dúvidas ora analisadas.

Natureza Jurídica dos Consórcios Públicos¹

Os consórcios públicos podem ser classificados como entidades de direito público ou privado, conforme a sua constituição. Os consórcios de direito público são considerados extensões da administração pública e, portanto, estão sujeitos a regras específicas que regem a administração direta dos entes federativos. Isso implica que devem seguir normas de transparência, responsabilidade fiscal e, principalmente, a legislação tributária pertinente.

Por outro lado, os consórcios de direito privado podem ter uma flexibilidade maior em suas operações, mas ainda assim precisam atender às exigências legais pertinentes ao regime tributário que lhes é aplicado. Essa distinção entre os tipos de consórcios é fundamental, pois impacta diretamente na forma como a retenção de tributos, como o IRRF, deve ser realizada.

¹ Regulados pela Lei nº [11.107/2005](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Importante destacar que o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA FEDERAL DO NOROESTE DO PARANÁ – COMAFEN é definido em seu estatuto como sendo de personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica².

Retenção do IRRF

Concernente à retenção do IRRF tem-se que se trata de uma obrigação tributária que recai sobre os pagamentos realizados a pessoas jurídicas. No contexto dos consórcios públicos, a legislação específica que a responsabilidade pela retenção do imposto é dos próprios consórcios. Assim, tanto consórcios públicos de direito público quanto de direito privado devem efetuar essa retenção, mas a forma como isso é regulamentado pode variar.

A obrigatoriedade de retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) está prevista na Instrução Normativa RFB nº 2145/2023, que alterou a Instrução Normativa RFB nº 1234/2012. Essas normas estabelecem que todos os órgãos da administração pública, incluindo autarquias, devem efetuar a retenção do IRRF sobre os pagamentos feitos a pessoas jurídicas.

No caso dos consórcios de direito público, a legislação estabelece que os recursos retidos pertencem aos municípios consorciados, conforme o artigo 158, inciso I³, da Constituição Federal.

Adicionalmente, o mesmo artigo da Carta Federal reafirma que o produto da arrecadação do imposto sobre a renda, incidente na fonte, pertence aos Municípios e suas autarquias. O COMAFEN, como autarquia, é considerado substituto tributário, conforme disposto no Código Tributário Nacional (CTN) e nas normas da Receita Federal, o que implica a responsabilidade de realizar a retenção e repasse do imposto ao ente competente, que neste caso são os Municípios consorciados.

² Fonte: <https://comafen.pr.gov.br/departamentos/60>

³ 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;
(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esse ponto é crucial, pois os valores arrecadados a título de IRRF não podem ser apropriados pelo consórcio, que atua apenas como um agente de arrecadação. A jurisprudência, especialmente a do Supremo Tribunal Federal (STF), reforça essa interpretação, afirmando que os recursos devem ser repassados aos municípios conforme a participação de cada um no consórcio.

Trata-se do [Recurso Extraordinário nº 1.293.453](#), com repercussão geral reconhecida, que decidiu que "pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de Imposto de Renda retido na fonte"⁴. Essa decisão ratifica a ideia de que os recursos do IRRF são de titularidade dos Municípios⁵, não do Consórcio.

Partindo dessa premissa, entendo que o critério de rateio deve refletir a contribuição de cada município ao consórcio, garantindo uma repartição equitativa e justa dos valores arrecadados e deve ser feita conforme as regras estabelecidas em um protocolo de intenções ou contrato de rateio, em consonância com o que dispõe o Decreto nº 6.017/2007, que regulamenta a Lei nº 11.107/2005.

Essa abordagem assegura que todos os municípios consorciados sejam beneficiados proporcionalmente, respeitando a dinâmica de participação e colaboração entre os entes federativos.

Assim, o rateio deve ser proporcional, respeitando a equidade e a justiça distributiva, evitando conflitos entre os Municípios.

Tendo em vista esta ideia, adoto posicionamento composto trazido pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas de que o recolhimento do imposto deve ser proporcional à participação de cada um dos Municípios no Consórcio, determinado pela cota participação de cada deles e contabilizado como receita própria dos municípios, a fim de que seja realizada a devida aplicação em saúde e educação.

⁴ 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.

⁵ No mesmo sentido: TCE/RS – Decisão TP-0561/2012 – Processo 00011402.00/12-4 (Consulta) – Origem: Executivo Municipal de Cruz Alta – Rel. Cons. Estilac Martins Rodrigues Xavier – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 22/06/2012 (Boletim 692/2012).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por outro lado, a apropriação dos valores do IRRF pelo consórcio público é considerada incompatível com o ordenamento jurídico vigente.

A legislação deixa claro que os consórcios não possuem capacidade tributária ativa, restrita aos entes federativos (Estados, Municípios e União), ou seja, não podem instituir ou arrecadar tributos.

Assim, qualquer disposição contratual que vise considerar os valores retidos como receita do consórcio seria considerada inconstitucional e ilegal. Essa rigidez no tratamento legal dos recursos é fundamental para garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.

Expostos os motivos, passo a responder aos quesitos formulados.

Resposta aos questionamentos

Como resposta aos questionamentos, adoto a manifestação do Ministério Público de Contas complementada com pontuais inserções em conformidade com proposta feita pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

Em face de todo o exposto, voto:

a) Deve o COMAFEN, como Autarquia Pública Municipal, reter os valores do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral?

Resposta: Sim. Nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública integram a administração direta dos entes consorciados e, por conseguinte, estão sujeitos ao regime de retenção do IRRF na forma prevista para os entes federados. Dessa forma, o COMAFEN, por sua natureza jurídica de autarquia pública municipal, deve proceder à retenção do IRRF incidente sobre os pagamentos que efetuar a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Em caso positivo do item “a”, os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados ou a este Consórcio?

Resposta: Os recursos do IRRF pertencem exclusivamente aos Municípios Consorciados e devem ser contabilizados como receita própria dos municípios. Nos termos do artigo 158, inciso I, da Constituição Federal, o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações deve ser destinado aos próprios Municípios.

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1130 da Repercussão Geral reforça esse entendimento ao dispor que o produto da arrecadação do IRRF incidente sobre valores pagos pelos consórcios públicos de direito público pertence aos entes consorciados, observada a proporção de participação no consórcio.

c) Sendo positivo o entendimento de que os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados, como realizar a distribuição dos recursos obtidos da retenção do referido imposto, considerando que o Consórcio pertence a 12 (doze) Municípios e que a participação dos mesmos no rateio anual não se dá de forma igualitária?

Resposta: A distribuição dos valores retidos a título de IRRF deve observar a participação de cada Município no consórcio, de forma proporcional ao percentual de contribuição de cada ente no rateio anual, que deverá estar estabelecido no protocolo de intenções ou contrato de rateio. Tal critério se mostra mais adequado na medida em que reflete a efetiva participação de cada Município no consórcio, assegurando a repartição equitativa dos valores arrecadados.

d) É possível que os recursos obtidos via retenção do imposto de renda sejam fonte de recursos deste Consórcio?

Resposta: Não. A apropriação dos valores do IRRF pelo próprio consórcio público é manifestamente incompatível com o ordenamento jurídico vigente. Os consórcios não possuem capacidade tributária ativa e atuam apenas como responsáveis pela retenção e repasse do tributo ao ente competente. Assim, os valores retidos não podem ser considerados receita própria do COMAFEN,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devendo ser repassados aos Municípios consorciados conforme os critérios de repartição mencionados anteriormente.

e) Em caso de a resposta do item “d” ser positiva, tal previsão pode ser feita via Contrato de Rateio, gerando assim legalidade?

Resposta: Dado que a resposta ao item “d” é negativa, não há possibilidade de previsão contratual para que os valores retidos a título de IRRF sejam considerados como receita do Consórcio. Qualquer disposição contratual nesse sentido seria inconstitucional e ilegal, por contrariar expressamente o disposto no artigo 158, inciso I, da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada pelo STF no Tema 1130 da Repercussão Geral.

Por oportuno, em caso de essa decisão ser tomada pelo quórum qualificado a que se refere o art. 115⁶ da Lei Orgânica deste Tribunal, nos termos do art. 41⁷ do mesmo diploma legal, adoto a fixação da tese sugerida pelo Ministério Público de Contas:

1 – Os consórcios públicos intermunicipais de direito público, constituídos sob a forma de associações públicas, devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1234/12 e alterações.

2 - Os consórcios públicos intermunicipais de direito privado devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, devendo o imposto retido ser recolhido aos cofres da União.

- Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já,

⁶ Art. 115. Quando exigido o *quorum* qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.

⁷ Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo *quorum* qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - CONHECER a Consulta proposta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para respondê-la nos termos a seguir:

a) Deve o COMAFEN, como Autarquia Pública Municipal, reter os valores do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral?

Resposta: Sim. Nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública integram a administração direta dos entes consorciados e, por conseguinte, estão sujeitos ao regime de retenção do IRRF na forma prevista para os entes federados. Dessa forma, o COMAFEN, por sua natureza jurídica de autarquia pública municipal, deve proceder à retenção do IRRF incidente sobre os pagamentos que efetuar a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços.

b) Em caso positivo do item “a”, os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados ou a este Consórcio?

Resposta: Os recursos do IRRF pertencem exclusivamente aos Municípios Consorciados e devem ser contabilizados como receita própria dos municípios. Nos termos do artigo 158, inciso I, da Constituição Federal, o produto da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações deve ser destinado aos próprios Municípios.

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1130 da Repercussão Geral reforça esse entendimento ao dispor que o produto da arrecadação do IRRF incidente sobre valores pagos pelos consórcios públicos de direito público pertence aos entes consorciados, observada a proporção de participação no consórcio.

c) Sendo positivo o entendimento de que os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados, como realizar a distribuição dos recursos obtidos da retenção do referido imposto, considerando que o Consórcio pertence a 12 (doze) Municípios e que a participação dos mesmos no rateio anual não se dá de forma igualitária?

Resposta: A distribuição dos valores retidos a título de IRRF deve observar a participação de cada Município no consórcio, de forma proporcional ao percentual de contribuição de cada ente no rateio anual, que deverá estar estabelecido no protocolo de intenções ou contrato de rateio. Tal critério se mostra mais adequado na medida em que reflete a efetiva participação de cada Município no consórcio, assegurando a repartição equitativa dos valores arrecadados.

d) É possível que os recursos obtidos via retenção do imposto de renda sejam fonte de recursos deste Consórcio?

Resposta: Não. A apropriação dos valores do IRRF pelo próprio consórcio público é manifestamente incompatível com o ordenamento jurídico vigente. Os consórcios não possuem capacidade tributária ativa e atuam apenas como responsáveis pela retenção e repasse do tributo ao ente competente. Assim, os valores retidos não podem ser considerados receita própria do COMAFEN, devendo ser repassados aos Municípios consorciados conforme os critérios de repartição mencionados anteriormente.

e) Em caso de a resposta do item “d” ser positiva, tal previsão pode ser feita via Contrato de Rateio, gerando assim legalidade?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resposta: Dado que a resposta ao item "d" é negativa, não há possibilidade de previsão contratual para que os valores retidos a título de IRRF sejam considerados como receita do Consórcio. Qualquer disposição contratual nesse sentido seria inconstitucional e ilegal, por contrariar expressamente o disposto no artigo 158, inciso I, da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada pelo STF no Tema 1130 da Repercussão Geral.

II – **fixar a tese** a seguir, sugerida pelo Ministério Público de Contas, considerando que se trata de decisão com o quórum qualificado a que se refere o art. 115⁸ da Lei Orgânica deste Tribunal, nos termos do art. 41⁹ do mesmo diploma legal:

1 – Os consórcios públicos intermunicipais de direito público, constituídos sob a forma de associações públicas, devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1234/12 e alterações.

2 - Os consórcios públicos intermunicipais de direito privado devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, devendo o imposto retido ser recolhido aos cofres da União.

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

⁸ Art. 115. Quando exigido o *quorum* qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.

⁹ Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo *quorum* qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente