

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral**PROTOCOLO Nº: 154504/24****ORIGEM: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA FEDERAL DO NOROESTE DO PARANÁ****INTERESSADO: JOSE APARECIDO DA SILVA****ASSUNTO: CONSULTA****PARECER: 22/25**

Ementa: Consulta. Consórcios públicos municipais. Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF. Obrigatoriedade de retenção. Destinação dos Recursos aos Municípios consorciados nos termos do art. 158, I da CF. Tema 1130 STF. Distribuição Proporcional. Impossibilidade de apropriação pelo consórcio. Consórcios públicos de direito privado devem efetuar a retenção na fonte, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, recolhendo o imposto aos cofres da União.

Tratam os autos de Consulta formulada pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA FEDERAL DO NOROESTE DO PARANÁ - COMAFEN, na pessoa de seu representante legal, SR. JOSÉ APARECIDO DA SILVA, em que realiza as seguintes indagações:

- 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?*
- 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?*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

A consulta vem acompanhada de parecer jurídico (peça 04) emitido pelo Jurídico do Consórcio Intermunicipal da APA Federal do Noroeste do Paraná – COMAFEN, em que concluiu:

- 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 à 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.*

O feito foi recebido pelo nobre Conselheiro Relator Ivens Zschoerper Linhares, por meio do Despacho nº 391/24 (peça 06). A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca se manifestou por meio da Informação nº 51/24 (peça 08), na qual informou não existir precedente específico. Entretanto, apresentou três decisões para auxiliar no feito.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que o tema tratado na presente Consulta possui impacto na atividade de fiscalização, conforme o Despacho nº 356/24 (peça 10).

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 222/25 (peça 12) apresentou resposta à 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.*

É o breve relato.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos pelo art. 38 da Lei Orgânica e art. 311 do Regimento Interno, ambos deste Tribunal¹.

No mérito, como visto, a presente consulta versa sobre a correta destinação do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre pagamentos efetuados por consórcios públicos, com especial enfoque na possibilidade de apropriação do referido tributo pelos próprios consórcios ou sua repartição entre os entes consorciados.

Pois bem.

A Constituição Federal, em seu artigo 157, inciso I, estabelece que pertence aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

No que concerne aos Municípios, o artigo 158, inciso I, a Constituição da República dispõe que lhes cabe o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias e fundações².

Diante desse contexto, necessário se faz perquirir a natureza jurídica dos consórcios públicos, disciplinados pela Lei nº 11.107/2005 e regulamentos pelo Decreto nº 6.017/2007, que podem assumir a forma de associações públicas, com personalidade jurídica de direito público, ou de associações privadas, com personalidade jurídica de direito privado.

¹ **Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

² **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.

Assim, nos termos do artigo 6º, § 1º, da supracitada lei, os consórcios públicos de direito público 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.

O montante retido, entretanto, não pode ser apropriado pelo próprio consórcio, pois, à luz do disposto no artigo 158, inciso I, da Constituição, o imposto pertence aos municípios consorciados.

A Solução de Divergência COSIT nº 6, de 03 de maio de 2013, da Receita Federal³, tratou da repartição de receitas nos consórcios públicos, reconhecendo que, quando constituídos sob a forma de associação pública e com natureza autárquica, os consórcios públicos atuam como responsáveis pela retenção do IRRF, mas os valores arrecadados devem ser destinados aos municípios consorciados, não cabendo a apropriação pelo próprio consórcio. Vejamos:

CONSÓRCIOS PÚBLICOS. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL. ASSOCIAÇÃO PÚBLICA. NATUREZA AUTÁRQUICA. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. REPARTIÇÃO DE RECEITAS.

O produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos consórcios intermunicipais constituídos sob a forma de associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica pertence aos municípios, aplicando-se as disposições acerca de repartição de receitas.

O produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos consórcios intermunicipais constituídos sob a forma de pessoa jurídica de direito privado deve ser recolhidos ao Tesouro Nacional. DISPOSITIVOS LEGAIS: Constituição Federal, art. 158, inciso I; Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), art. 41, inciso IV; Lei nº 11.107, de 2005, art. 1º, § 1º e art. 16 e Decreto nº 6.017, de 2007, art. 2º, inciso I.

³ [Solução de Divergência COSIT nº 6, de 03 de maio de 2013](#) (Acesso em 05/02/2025)

Ainda, quanto ao IRRF, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso respondeu consulta na qual se questionou se *“os valores recolhidos a título de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre os pagamentos efetuados pelos consórcios públicos devem ser recolhidos aos cofres do município sede ou podem ser contabilizados como receita própria do consórcio?”*.

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso considerou que:

a) o imposto incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcio público intermunicipal de saúde, criados com base na Lei 11.107/2005, na forma de associação pública, cuja natureza jurídica é autárquica, será retido pelos consórcios, que atuam na qualidade de substituto tributário, e destina-se aos Municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inc. I, da Constituição Federal. Nesse caso, serão contabilizados como receita própria do Município. (...) TCE/MT – 44628/2008 – (Consulta).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul também teve oportunidade de apreciar essa questão do IRRF e, em resposta a consulta estabeleceu que:

O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcios públicos intermunicipais, criados com base na Lei 11.107/2005, sob a forma de associações públicas, cuja natureza jurídica é autárquica deverá ser retido pelos mesmos, os quais figuram como substitutos tributários. As retenções que venham a ocorrer terão por destinatários os Municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal, e tais ingressos deverão ser contabilizados como receita própria dos municípios. TCE/RS – Processo 000114 - 02.00/12-4 (Consulta)

Ainda, faz-se necessário registrar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.293.453, com repercussão geral reconhecida Tema 1.130, fixou a seguinte tese⁴:

⁴ [Leading Case RE 1293453](#) (Acesso em 05/02/2025)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-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 artigos 158, I, e 157, I, da Constituição Federal".

A manifestação do Ministro da Corte, Luiz Fux, assim considerou:

Ab initio, cumpre delimitar a questão controvertida nos autos, qual seja: o direito do ente municipal ao produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte, incidente sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelo Município, por suas autarquias e fundações, incluindo-se o pagamento de rendimentos a pessoas físicas e jurídicas, em razão do fornecimento de bens ou serviços.

A matéria aqui suscitada possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral, competindo a esta Suprema Corte conferir a correta exegese ao artigo 158, I, da Constituição Federal, especialmente no que concerne ao alcance da expressão “a qualquer título”, considerando a possibilidade de se incluir, nessa definição, o imposto retido na fonte referente aos rendimentos pagos pelo Município, ou por suas autarquias e fundações, a pessoas físicas e jurídicas contratadas para prestação de bens ou serviços, diferentemente do que sustenta a União, por entender que a norma se aplicaria “unicamente aos proventos decorrentes de vínculos laborais estatutário (servidores públicos) ou celetista (empregados públicos)”.

Ao encontro, dispõe a **Instrução Normativa RFB nº 2145**, de junho de 2023, sobre a retenção de tributos nos pagamentos efetuados pelos órgãos da administração pública federal direta e indireta e demais pessoas jurídicas que menciona pelo fornecimento de bens e serviços. Verbis:

Art. 1º A Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º A retenção de tributos incidentes sobre pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços pelos órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações, empresas públicas federais, sociedades de economia mista e

demais entidades das quais a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social sujeito a voto, e que recebam recursos do Tesouro Nacional e estejam obrigadas a registrar sua execução orçamentária e financeira no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), obedecerá ao disposto nesta Instrução Normativa." (NR)

Tal entendimento constou, inclusive, de recomendação expressa deste Tribunal de Contas, conforme publicado em 03 de julho de 2023, em notícia divulgada no sítio eletrônico⁵. Naquela ocasião, orientou para que o Estado do Paraná e seus municípios adotassem o procedimento de retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF nos pagamentos efetuados pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços, em conformidade com a **decisão do Supremo Tribunal Federal** e com a **Instrução Normativa nº 2145/2023 da Receita Federal do Brasil**, observando as regras estabelecidas na **IN nº 1234/2012** e as alíquotas previstas em seu Anexo I.

Além disso, ressaltou-se a obrigatoriedade de que os órgãos da administração pública direta, autarquias e fundações estaduais e municipais efetuem tais retenções na fonte, conforme disposto na Constituição Federal, garantindo, assim, o correto direcionamento da arrecadação tributária.

Esclarecido isso, é relevante destacar que muitas vezes a participação dos municípios no Consórcio **não é igualitária**; alguns municípios contribuem com mais recursos, enquanto outros contribuem com menos. Dessa forma, considerando que o IRRF pertence aos municípios, o recolhimento do imposto deve ser **proporcional à participação de cada um deles no Consórcio**.

Portanto, será necessário determinar a cota de participação de cada município para calcular o valor da contribuição correspondente, uma vez que o rateio não pode ser realizado de maneira igualitária.

⁵ [TCEPR - Estado e municípios devem reter IRRF no pagamento de bens e serviços adquiridos](#) (acesso em 05/02/2025)

Por outro lado, no que tange aos **consórcios públicos de direito privado**, a situação se apresenta de maneira distinta.

Por não integrarem a administração pública indireta e serem **constituídos sob a forma de associações civis, os valores retidos a título de IRRF devem ser repassados à União**, nos termos da legislação vigente, sem possibilidade de redistribuição entre os entes consorciados.

Portanto, a apropriação do IRRF pelo próprio consórcio público, independentemente de sua natureza jurídica, mostra-se manifestamente incompatível com o ordenamento jurídico, pois os consórcios não possuem capacidade tributária ativa e atuam apenas como responsáveis pela retenção e repasse do tributo ao ente competente.

Nesses termos, concluímos que a legislação estabelece que a arrecadação do IRRF, de titularidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deve ser contabilizada como receita tributária e distribuída de forma equitativa. Dessa forma, os valores retidos devem ser repartidos em conformidade com a participação de cada município no consórcio, garantindo que cada ente receba a parcela que lhe é devida.

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral de Contas, opina para que os questionamentos do Consulente sejam respondidos nos seguintes termos.

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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

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?

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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

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 fim, dado o caráter normativo que a resposta à presente consulta pode ensejar, na forma do que dispõe o artigo 41 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, sugere-se 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.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas