

ORIENTAÇÃO N.º 061/2021

RETENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA INCIDENTE NA FONTE PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Resumo

Tratamento a ser dispensado pelos entes consorciados em relação ao imposto de renda retido por ocasião do pagamento da folha de salários pelos consórcios públicos, considerando a proporcionalidade dos recursos entregues em virtude do contrato de rateio.

Introdução

Como breve introdução ao assunto, cumpre destacar algumas noções iniciais.

O denominado “consórcio público”, é a modalidade em que duas ou mais pessoas jurídicas de direito público ou privado atuam na intenção de atingir a mesma finalidade.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 394), em sua doutrina sobre Direito Administrativo, o “*Consórcio Administrativo é o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para consecução de objetivos comuns*”.

O **artigo 241¹, da Constituição Federal** determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A edição da **Lei Federal nº 11.107/2005** e o seu regulamento pelo **Decreto Federal nº 6.017/2007**, positivaram a figura do consórcio público no ordenamento jurídico brasileiro.

Nas palavras do aludido Decreto, vejamos a definição da modalidade em questão (**inciso I, do artigo 2º**):

“(…) pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”

¹ **Art. 241.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.



Tendo objetivos em comum, resta configurado um negócio jurídico onde há cooperação mútua entre os pactuantes por intermédio do contrato de rateio tratado no **artigo 8º², da Lei**, bem como, no **artigo 13³, do Decreto** regulamentador, ambos citados.

Assim, na necessidade pública de contratação por meio de consórcio, a **Lei Federal nº 11.107/2005** prevê dois tipos de contratação, quais sejam: o contrato de rateio e o contrato de programa.

No presente, o escopo será a entrega de recursos pelos entes consorciados, cujo compromisso precisa estar consignado no contrato de rateio disciplinado no **artigo 8º** da referida **Lei**. Importante destacar ainda, que qualquer renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; e, pelo menos, conter demonstração que foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da **LDO**, ou, estar acompanhada de medidas de compensação na **Lei Orçamentária** de cada ente consorciado.

Orientação

Esta orientação versa sobre o tratamento a ser dispensado à receita decorrente do imposto de renda retido na fonte, por ocasião dos pagamentos realizados pelo consórcio público, por intermédio da folha de salários.

² **Art. 8º** Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

³ **Art. 13.** Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.



A **Solução de Divergência COSIT N° 6, de 03 de maio de 2013**, reiterou mandamento constitucional que trata do pertencimento aos municípios do imposto de renda retido, até mesmo quando for realizado pelos consórcios com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica. Vejamos sua redação:

EMENTA: 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 devem 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. [destacamos]

Desta forma, caberá ao consórcio o repasse do Imposto de Renda aos entes, na proporcionalidade dos recursos financeiros transferidos, conforme o contrato de rateio para o custeio das despesas com a folha de salários, seguindo o **artigo 158, inciso I⁴, da Constituição Federal**.

Entretanto, nada impede que os entes consorciados ajustem na Lei Municipal de criação da associação pública, quanto à possibilidade de previsão, no contrato de rateio, de que o valor do imposto de renda retido ficará para o consórcio público, seguindo como exemplo o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais exarado na **Consulta nº 1.058.877**, na 13ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, do dia 05/08/2020. Destaca-se parte da conclusão:

“Os municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública, podem autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação dos valores do imposto de renda retido na fonte ao consórcio público, desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação;

Nessa hipótese, deve haver prévia autorização no orçamento tanto do consórcio público quanto do ente consorciado, observando-se a regular contabilização das receitas e despesas nas duas esferas e o compartilhamento

⁴ **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;



de informações para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e a consolidação das contas;”

Sendo assim, se contratualmente previsto, os municípios poderão abrir mão e destinar os valores do imposto de renda retido na fonte ao próprio consórcio público. Existe somente uma ressalva para que a destinação seja possível, o imposto deve estar previsto no estatuto da associação como fonte de recurso, corolário da autonomia dos entes federativos.

Importante destacar, neste ponto, que existe a necessidade de proposição por parte de cada município integrante, de anteprojeto de lei solicitando autorização legislativa para a renúncia dessa receita acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, contendo, pelo menos, a demonstração que foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO, ou, as medidas de compensação na **Lei Orçamentária. (artigo 14⁵, da LRF)**

Isto ocorre, porque a Constituição Federal estabelece que pertence ao município a arrecadação de aludido imposto, conforme transcrito outrora. De mais a mais, a **Lei Complementar nº 101/2000 [LRF]** estabelece a competência constitucional do ente da Federação na efetiva arrecadação dos tributos, conforme **artigo 11⁶, da LRF**, fazendo com que a autorização da Câmara seja requisito para a não configuração de crime de responsabilidade por renúncia de receita.

Ciente do texto legal, bem como da necessidade de regulamentação municipal sobre o assunto, em consonância com o entendimento, somam-se o **artigo 15, da Lei nº 11.107/2005⁷**

⁵ **Art. 14.** A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

⁶ **Art. 11.** Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

⁷ **Art. 15.** No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.



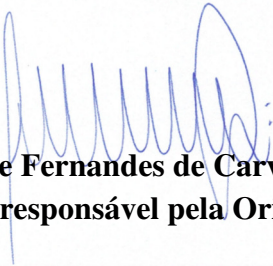
e o **artigo 54 do Código Civil**⁸ que rezam que é cláusula obrigatória destes contratos as fontes de recurso para sua manutenção.

Importante frisar que os valores arrecadados devem seguir as condicionantes aplicadas à hipótese, como por exemplo, a inserção dos registros nas leis orçamentárias ou nos créditos adicionais.

Por fim, conforme o estudo feito por esta consultoria, exposto na Orientação Preventiva de nº 041/2020, os municípios, como fonte pagadora, têm a responsabilidade pela retenção do imposto de renda incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, nos termos do **inciso I do artigo 158, da Constituição da República**. Todavia, reiteramos que, de acordo com o entendimento da Receita Federal do Brasil, pertence aos municípios somente o imposto de renda retido sobre a folha de salários, enquanto, toda retenção feita em decorrência de outros pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, deve ser repassada à União.

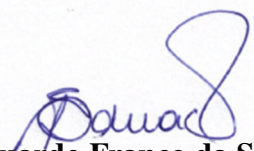
Conclusão

Conclui-se, portanto, que o imposto de renda incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcios públicos que detenham personalidade jurídica de direito público, pertence aos municípios consorciados, os quais podem autorizar, por meio de iniciativa legislativa e previsão no contrato de rateio, a destinação dos valores ao próprio consórcio público a título de fonte de recurso da associação. Deverão, para tanto, ser observados os procedimentos orçamentários, principalmente no que diz respeito a contabilização de receitas e despesas, seja no consórcio público ou, quando da consolidação nas contas dos entes consorciados, conforme previsto no **§ 4º do artigo 8º, da Lei nº 11.107/2005**.



Felipe Fernandes de Carvalho
Técnico responsável pela Orientação

Aprovado por:



Eduardo Franco da Silva
Sócio-Diretor

⁸ **Art. 54.** Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterà:

I - a denominação, os fins e a sede da associação;

II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

III - os direitos e deveres dos associados;

IV - as fontes de recursos para sua manutenção;

V - o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;

VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

VII - a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. [destacamos]

