



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

PARECER PGFN/CAT/Nº 1343/2017

Parecer Público. Ausência de hipótese que justifique qualquer grau de sigilo. LAI – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Consulta formulada pela Coordenação-Geral da Representação Judicial. Polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal. Contribuições previdenciárias. Art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal. Legitimidade ativa da União para instituir e cobrar as referidas contribuições.

I

Trata-se de consulta interna, formulada por intermédio da Nota PGFN/CRJ nº 1.010/2016, de 19 de outubro de 2016, registrada sob o expediente nº 301.090/2016, cuja origem remonta à Coordenação-Geral da Representação Judicial, tendo sido encaminhada à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT), com objetivo de esclarecer a legitimidade ativa quanto a contribuição previdenciária da polícia civil, militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal.

2. À Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto a aspectos jurídicos de matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com sua competência regimental, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.



3. O ponto central da consulta direcionada à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários se refere a competência para instituição e cobrança da contribuição previdenciária sobre os rendimentos da polícia civil, militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal.

II

4. A remuneração dos policiais civis, militares e do corpo de bombeiros é realizada pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal, instituído pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, cujo lastro é o art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal. Os recursos aportados no referido fundo são da União, o que deixa claro que os servidores da segurança do Distrito Federal não são pagos pelo Distrito Federal.

5. Uma das controvérsias decorrentes do modelo adotado para segurança no Distrito Federal se refere a titularidade do imposto de renda, tendo o Parecer PGFN/CAT nº 271/2007 firmado entendimento de que o imposto de renda na fonte das carreiras citadas pertence à União. Vale a transcrição de um trecho do Acórdão TCU nº 1.665/2008, que tratou da finalidade do art. 157, inciso I da Constituição Federal:

27. A origem da regra constitucional [isto é, o 157, I, da CF] reside na criação de medida tendente a não encarecer a prestação de serviços públicos ofertados por Estados e pelo DF, em razão de pagamento de imposto de competência federal. Ao atribuir aos Estados e ao DF a propriedade do produto da arrecadação do IRRF dos rendimentos por eles pagos, intentou-se desonerar as atividades desenvolvidas por esses entes federados. Há por trás dessa lógica regra vedando fluxo de recursos estaduais ou distritais para os cofres federais. Considerando que praticamente toda prestação de serviço público, por envolver em alguma de suas etapas a incidência do imposto de renda, o pagamento de rendimentos, com recursos próprios do Estado ou do DF, acarretaria o recolhimento de tributos à União, caso não houvesse o dispositivo. Esta situação caracterizaria espécie de transferência de renda de um ente da federação a outro ente.

28. O que se vislumbra a respeito do espírito da lei é que se tentou evitar que Estados ou o DF pagassem, ainda que indiretamente, com recursos próprios, originários de seus tributos, tributos à União. Indiretamente, porque o responsável - sujeito passivo da relação tributária - pelo pagamento do imposto de renda não seria mais o Estado ou o DF, porém o beneficiário do pagamento. Como, entretanto, os recursos despendidos pelos Estados e pelo DF no pagamento das prestações de serviços seriam de origem tributária, haveria fluxo de recursos tributários dos Estados e do DF para a União.



29. Tanto que o que se tentou proteger foram os recursos oriundos de tributos estaduais e distritais é que o imposto de renda retido na fonte de rendimentos pagos por empresa pública não pertence aos Estados e ao DF. Note que as empresas públicas são compostas integralmente por recursos públicos. Se a intenção do legislador fosse no sentido de não onerar as atividades estaduais ou distritais levadas a cabo apenas com recursos públicos, os pagamentos das empresas públicas deveriam também ser enquadráveis na regra constitucional em comento. Não são alcançadas pela regra, entretanto, pelo comando constitucional as empresas públicas. A razão, pela ótica aqui esposada, reside no fato de as receitas das empresas públicas não serem de origem tributária, mas dos serviços por elas prestados, não havendo motivo, na ótica da repartição de receitas, para que o IRRF gerado pertencesse ao Estado ou ao DF. Não estaria ocorrendo a transferência de receitas tributárias.

6. Considerando os objetivos do art. 157, inciso I da Constituição Federal, quanto a não onerar a prestação de serviços custeada pelos entes federados, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional firmou o entendimento de que o imposto de renda dos policiais civis, militares e corpo de bombeiros do Distrito Federal, pertencem à União, em pareceres que se seguiram ao Parecer PGFN/CAT nº 271/2007. São exemplos o Parecer PGFN/CAF nº 2.755/2007 e o Parecer PGFN/CAF nº 2.802/2009.

7. Outra controvérsia decorrente da remuneração dos policiais civis, militares e do corpo de bombeiros pela União é relativa competência para legislar sobre vencimentos das carreiras, tendo o Supremo Tribunal Federal entendido que apenas a União tem competência para legislar sobre a matéria, como pode ser percebido na decisão a seguir:

EMENTA: Distrito Federal: polícia civil e militar: organização e manutenção da União: significado. Ao prescrever a Constituição (art. 21, XIV) que compete à União organizar e manter a polícia do Distrito Federal - apesar do contra-senso de entregá-la depois ao comando do Governador (art. 144, § 6º) - parece não poder a lei distrital dispor sobre o essencial do verbo "manter", que é prescrever quanto custará pagar os quadros de servidores policiais: desse modo a liminar do Tribunal de Justiça local, que impõe a equiparação de vencimentos entre policiais - servidores mantidos pela União - e servidores do Distrito Federal parece que, ou impõe a este despesa que cabe à União ou, se a imputa a esta, emana de autoridade incompetente e, em qualquer hipótese, acarreta risco de grave lesão à ordem administrativa.

(SS 1154 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/1997, DJ 06-06-1997 PP-24880 EMENT VOL-01872-02 PP-00212)

8. No mesmo sentido podemos citar o RE 549.031-AgR, no qual a Suprema Corte reconheceu a União a competência para legislar sobre estrutura administrativa, regime jurídico



e remuneração dos policiais civis, militares e do corpo de bombeiros do Distrito Federal.

Vejamos a ementa:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DISTRITO FEDERAL. SERVIDORES MILITARES. REAJUSTE DE 28,86%. EXTENSÃO. 1. Os servidores militares do Distrito Federal fazem jus ao reajuste de 28,86% concedido pelas Leis ns. 8.662/93 e 8.627/93 aos servidores do Ministério da Previdência Social e estendido a todos os servidores civis por este Tribunal. Este reajuste deve ser compensado com os acréscimos decorrentes do reposicionamento concedido pela Lei n. 8.627/93 a determinadas categorias. Precedentes. 2. A Polícia Militar do Distrito Federal é organizada e mantida pela União, a quem compete, privativamente, legislar sobre sua estrutura administrativa, o regime jurídico e a remuneração de seus servidores. Precedentes. 3. Os vencimentos dos servidores militares são regulados por lei federal, em razão do disposto no artigo 21, XIV, da Constituição do Brasil. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 549031 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 24/06/2008, DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-06 PP-01310)

9. O entendimento quanto a responsabilidade da União para legislar sobre estrutura administrativa, regime jurídico e remuneração dos policiais civis, militares e do corpo de bombeiros do Distrito Federal é tão consolidado que o Supremo Tribunal Federal chegou a editar a Súmula nº 647, de 2003, e a Súmula Vinculante nº 39, de 2015, ambas sobre a matéria.

Vale a transcrição:

Súmula 647. Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do Distrito Federal.

Súmula Vinculante 39. Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.

10. A própria questão do regime previdenciário dos policiais civis do Distrito Federal já foi abordada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, quando julgaram o RE 453365, em que foi discutida a majoração da contribuição previdenciária determinada pela MPr 560/94 e suas reedições. O voto do relator do RE 453365, Ministro Sepúlveda Pertence, deixa clara a submissão dos policiais civis do Distrito Federal ao regime previdenciário dos servidores da União. Vejamos o trecho do voto:

Policiais civis do Distrito Federal, estão os recorridos submetidos ao regime jurídico e previdenciário dos servidores da União: de todo ociosa, por conseguinte, a discussão acerca de leis locais, aliás, sem relevância para o deslinde da causa.



11. Entendemos que a posição consignada pelo Tribunal de Contas da União, no Processo nº 027.750/2006-9, citado pela Nota PGFN/CRJ nº 1.010/2016, está em dissonância com as premissas fixadas inúmeras vezes por pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e em desacordo com toda a linha jurisprudencial fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

12. Vale ressaltar que o Acórdão 1316/2009, citado pela Nota PGFN/CRJ nº 1.010/2016, foi suspenso pelo Acórdão nº 1633/2016, no qual ficou consignada a necessidade de que o Ministério da Fazenda e às unidades gestoras do FCDF passem a reter e a recolher aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal a contribuição previdenciária dos servidores e militares, mencionados no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, para a específica finalidade do custeio das aposentadorias dos policiais civis, policiais militares e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e das pensões por eles instituídas. A mesma decisão também apontou a necessidade de avaliação quanto ao ressarcimento ao FCDF dos valores das contribuições previdenciárias que foram indevidamente repassados ao Governo do Distrito Federal.

III

13. Dessa forma, em face dos argumentos expostos ao longo do presente Parecer, respondendo objetivamente aos questionamentos formulados pela Coordenação-Geral da Representação Judicial, entendemos que a responsabilidade da União fixada no art. 21, inciso XIV da Constituição Federal, bem como a linha de entendimento fixada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para interpretação do art. 157, inciso I da Constituição Federal, leva a conclusão de que a competência tributária para instituição e cobrança das contribuições previdenciárias em relação a policiais civis, militares e do corpo de bombeiros do Distrito Federal é da União.

É o parecer.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 5 de julho
de 2017.


ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA
Procurador da Fazenda Nacional





DESPACHO PGFN/CAT Nº 2017

Documento: Registro nº 301090/2016

Interessado: CRJ


Assunto: Análise da legitimidade ativa quanto à contribuição previdenciária da polícia civil, militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal.

Trata-se de expediente encaminhado à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários pela Coordenação-Geral da Representação Judicial, objetivando esclarecimentos sobre a legitimidade ativa da contribuição previdenciária da polícia civil, militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal.

2. Em consequência, o Dr. Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva submete a minuta de Parecer anexo, com o qual manifesto minha concordância, adicionado que embora não seja o objeto específico da consulta entabulada pela CRJ, o registro de que o Parecer PGFN/CAT/Nº 656/2016, reflete o entendimento da PGFN quanto aos arts. 157, I, e 158, I, da CF.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 31 de agosto de 2017.


NÚBIA NETTE ALVES OLIVEIRA DE CASTILHOS
Coordenadora-Geral de Assuntos Tributários

Aprovo. À CRJ, para conhecimento e providências cabíveis, com cópias à Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários, para conhecimento.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 12 de setembro de 2017.


LEONARDO DE ANDRADE REZENDE ALVIM
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária