



Referência: Processo nº 202300003023944

Interessado(a): REDEMOB CONSORCIO

Assunto: RETENÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA

### DESPACHO Nº 1912/2023/GAB

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. RETENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1293453/RS – TEMA 1130. TITULARIDADE DO ESTADO DE GOIÁS DAS RECEITAS ARRECADADAS A TÍTULO DE IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE INCIDENTE SOBRE VALORES PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL A FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS. IN/RFB Nº 1.234, DE 2012. REFEIÇÃO-CONVÊNIO, VALE-TRANSPORTE E VALE-COMBUSTÍVEL. DEVER DE RETENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA. DISPONIBILIZAÇÃO DOS CRÉDITOS DIRETAMENTE PELA PRESTADORA DO SERVIÇO. NATUREZA JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS. CONTRATO DE CONCESSÃO. PRESTADORES IDENTIFICÁVEIS. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Trata-se de requerimento formulado por **Redemob Consórcio** (53593842, págs. 1 a 3), por meio do qual requer "reanálise" do entendimento consignado no **Despacho nº 1614/2023/GAB** (52082519). Pretende que *"seja emitido novo parecer (complementar) abarcando os tratamentos de ambas modalidades de aquisição do vale transportes, esclarecendo a possibilidade de retenção, da maneira como tratada na IN 1.234/12, apenas para os órgãos adquirentes de vale-transporte na modalidade pós-pago (Passe Livre Estudantil), o que conforme já dito está sendo realizado junto à SEDS, bem como esclareça a impossibilidade de tal retenção na aquisição pela modalidade pré-paga pelos fundamentos supra explanados pautados no parecer jurídico em anexo (anexo 1)."*

1.1. Acompanham o requerimento: (i) parecer confeccionado por escritório de advocacia (53593842, págs. 4 a 12); (ii) consulta formulada à **Receita Federal**, pendente de resposta (53593842, págs. 13 a 17); (iii) documentos societários da **Redemob Consórcio** (53593842, págs. 26 e seguintes).

2. Os autos foram encaminhados a esta **Consultoria-Geral** pela **Gerência de Gestão Institucional** desta **Procuradoria-Geral**, nos termos do **Despacho nº 2379/2023/PGE/GGP**(53643914).

3. É o relatório.

4. De partida, convém esclarecer que o requerimento ora em análise não consiste em pedido de reconsideração. A **Redemob Consórcio** havia provocado esta **Procuradoria-Geral** (Processo nº 201500013001702), com solicitação para o reconhecimento de isenção subjetiva. Afirmou ser isenta do recolhimento de tributos e contribuições federais, motivo pelo qual entendia que o **Estado de Goiás, as suas autarquias e fundações públicas** não deveriam proceder à retenção do imposto de renda nos pagamentos concernentes às vendas e comercialização dos créditos de viagens SITPASS (51381851).

4.1. Por ocasião do **Despacho nº 1614/2023/GAB (52082519)**, esta **Casa** concluiu negativamente quanto ao preenchimento dos requisitos para o gozo da isenção:

"8.4. As empresas não juntaram aos autos comprovação de que cumprem os requisitos - subjetivo e objetivo - assinalados no parágrafo 7 deste despacho. E mais, depreende-se da cláusula terceira do contrato de consórcio (6672865) que seu objeto é: *"a gestão e a operação, de forma compartilhada pelas partes, da prestação dos serviços compartilhados, estes como parte integrante dos serviços concedidos, de forma a otimizá-los e maximizar a eficiência da RMTC Goiânia, em conformidade com o §4º, inciso V, VI e VII, da cláusula primeira dos contratos de concessão firmados pelas partes em 25.03.2008"*.

8.5. Daí a razão da constatação de que o consórcio é espécie de contrato acessório ao contrato de concessão (serviço público) firmado pelos sujeitos. **Alexandre Aragão** conceitua serviço público como *"a atividade de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da comunidade"*.

8.6. Sendo, no caso, o serviço público explorado economicamente pelas empresas consorciadas, constitui-se o consórcio como meio para o aperfeiçoamento da gestão administrativa da atividade econômica desempenhada pelas próprias empresas. **Trata-se de mais um elemento a corroborar a conclusão de que as empresas, ante a exploração de atividade econômica em sentido lato, não fazem jus à exclusão do crédito tributário**. Por fim, as empresas consorciadas não apresentaram a declaração exigida pelo art. 6º da IN RFB nº 1234/2012, imprescindível para o gozo da benesse legal."

4.2. Por sua vez, o requerimento sob exame concerne à (in)viabilidade da retenção do imposto de renda nos casos de *"comercialização dos créditos de viagem (vale-transporte) para uso futuro nos ônibus (modalidade "pré-pago"), mormente porque não houve o fato gerador (prestação de bens e serviços)."*

4.3. Infere-se, portanto, que não está sob análise a existência de benefício tributário de natureza subjetiva, mas sim a obrigação tributária de reter o imposto de renda.

5. Feitos esses esclarecimentos, importa registrar que as consultas que envolvem a retenção de imposto de renda nos pagamentos realizados pelo **Estado de Goiás, suas autarquias e fundações**, têm sido frequentes nesta **Consultoria-Geral**, de modo que será apresentada cronologia dos fatos subjacentes à matéria.

6. Na forma do **Despacho nº 614/2022/GAB (000029790462)**, esta **Procuradoria-Geral** exarou orientação, em caráter referencial, acerca da titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte, incidente sobre valores pagos pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, no sentido de que pertencem a tais entes subnacionais, e não apenas à União. Referida orientação foi ofertada de acordo com a tese fixada em sede de repercussão geral pelo **Supremo Tribunal Federal** (Tema 1130 – Recurso Extraordinário 1293453/RS)<sup>[1]</sup>.

6.1. Naqueles mesmos autos, do **Despacho nº 903/2022/GAB** (000030800275) consta que o **STF**, ao interpretar o art. 157, inciso I, da Constituição Federal<sup>[2]</sup>, assentou que se deve prestigiar a interpretação literal do mencionado dispositivo, no sentido de que aos Estados pertence o IR retido na fonte sobre rendimentos pagos *a qualquer título* pelos próprios entes estatais, suas autarquias e fundações públicas, e não apenas aquele afeto à remuneração de seu pessoal.

6.2. Com efeito, extrai-se, ainda, da orientação vertida no referido **Despacho nº 903/2022 – GAB**: (i) segundo magistério de Leandro Paulsen ali citado, que “(...) *essa hipótese abrange não apenas o imposto retido dos servidores públicos, mas toda e qualquer retenção que a legislação lhes imponha, ainda que relativa a imposto de renda devido por pessoas jurídicas com quem contratem*”; e (ii) que o texto constitucional não menciona espécies de rendimentos que porventura escapem à regra de retenção por parte do Estado, porquanto “*não houve preocupação do Constituinte originário com tal limitação*”.

6.3. Ademais, ratificou a compreensão de que o comando abrangente e genérico, positivado no inciso I do art. 157 da Constituição Federal, assegura o caráter descentralizado das receitas tributárias, bem como impede que eventual regulamento federal venha a restringir tal descentralização, como faz o art. 714, § 1º, XVII, do Decreto federal nº 9.580/2018.

6.4. Em acréscimo, a Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 2012<sup>[3]</sup>, recentemente alterada pela Instrução Normativa RFB nº 2.145, de 26 de junho de 2023<sup>[4]</sup>, prestigia tal inteligência, uma vez que conforma sua aplicação aos órgãos da Administração direta e indireta (também) dos demais entes subnacionais.

7. Em que pese o produto da arrecadação do imposto de renda pertencer aos entes locais, a competência tributária mantém-se endereçada à União, pelo art. 153, III, da CF/88<sup>[5]</sup>. Diante disso, o âmbito de atuação dos demais entes, ainda nos casos em que há o recolhimento - e mesmo a apropriação dos valores, por mandamento constitucional de repartição de receitas - é diminuto e operacional, conforme já foi registrado no **Despacho nº 1525/2023/GAB** (51562786).

7.1. Conquanto no **Despacho nº 1.807/2022/GAB** (000035164318) esta **Procuradoria-Geral** tenha se manifestado pela necessidade de edição de decreto regulamentar, inclusive com a indicação de decretos de outros Estados federados que regulamentaram a questão à luz do Tema 1.130, percebe-se que todos esses atos normativos foram anteriores à edição da Instrução Normativa RFB nº 2.145, de 2023, que regulamenta a matéria em âmbito *nacional*.

7.2. Anota-se, neste sentido, o âmbito de aplicação da IN/RFB nº 1.234, de 2012, conforme consta da sua ementa:

Dispõe sobre 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 que menciona, e **pelos órgãos da administração pública direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive suas autarquias e fundações.**

7.3. Analisando as alterações promovidas pela Instrução Normativa RFB nº 2.145, de 2023, percebe-se que a norma já dispõe sobre a retenção por parte dos **Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Disso resulta a necessidade de observância da IN/RFB nº 1.234, de 2012, com redação

dada pela IN/RFB nº 2.145, de 2023, em todas as retenções de imposto de renda promovidas pelo **Estado de Goiás, suas autarquias e fundações**.

8. Tais ponderações constam do **Despacho nº 1851/2023/GAB** (53338230). Nesse mesmo pronunciamento, as operações relativas a Refeição-Convênio, Vale-Transporte e Vale-Combustível foram analisadas e serão aqui reproduzidas, com os acréscimos e as adaptações necessárias à elucidação do caso concreto.

9. As operações discutidas pela **Redemob Consórcio** envolvem a disponibilização de vale-transporte, atraindo a incidência do art. 18 da IN/RFB nº 1.234, de 2012:

Art. 18. Na aquisição de Refeição-Convênio (tíquete-alimentação e tíquete-refeição), Vale-Transporte e Vale-Combustível, inclusive mediante créditos ou cartões eletrônicos, caso os pagamentos sejam efetuados a intermediárias, vinculadas ou não à prestadora do serviço ou à fornecedora de combustível, a base de cálculo corresponderá ao valor da corretagem ou da comissão cobrada pela pessoa jurídica intermediária. [\(Redação dada pelo\(a\) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015\).](#)

§ 1º Para fins do disposto no caput, o valor da corretagem ou comissão deverá ser destacado na nota fiscal de serviços.

§ 2º Não havendo cobrança dos encargos mencionados no § 1º, a empresa intermediária deverá fazer constar da nota fiscal a expressão "valor da corretagem ou comissão: zero".

§ 3º Na inobservância do disposto nos §§ 1º e 2º, a retenção será efetuada sobre o total a pagar.

§ 4º Caso os tíquetes, vales ou créditos eletrônicos sejam de uso específico, tornando possível, no momento do pagamento, a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou da fornecedora do combustível, a retenção será feita em nome da prestadora ou fornecedora do combustível, sobre o valor correspondente ao serviço ou ao fornecimento do combustível, conforme o caso, sem prejuízo da retenção sobre o valor da corretagem ou comissão, se devida.

§ 5º Caso as vendas de Refeição-Convênio (tíquete-alimentação e tíquete-refeição), Vale-Transporte, Vale-Combustível ou créditos eletrônicos sejam efetuadas diretamente pela prestadora do serviço ou pela fornecedora do combustível, a retenção será efetuada pelo valor total da compra de tíquetes ou vales, no momento do pagamento.

§ 6º O disposto neste artigo aplica-se a quaisquer outros serviços ou bens adquiridos sob o sistema de tíquetes, vales ou créditos eletrônicos.

9.1. Da norma, depreende-se que há duas operações que podem ser objeto da exação: (i) a disponibilidade de renda advinda do valor da corretagem ou da comissão cobrada pela pessoa jurídica intermediária - cujo sujeito passivo é a empresa que disponibiliza o "vale-transporte" (**caput do art. 18**); (ii) a disponibilidade de renda da prestadora do serviço, sobre o valor a ele correspondente, caso os tíquetes, vales ou créditos eletrônicos sejam de uso específico, e seja possível, no momento do pagamento, a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço (**§ 4º do art. 18**).

9.2. Há ainda outra sistemática de retenção: "vendas de Refeição-Convênio (tíquete-alimentação e tíquete-refeição), Vale-Transporte, Vale-Combustível ou créditos eletrônicos diretamente pela prestadora do serviço, ou pela fornecedora do combustível" (**§ 5º do art. 18**). Nesse caso, a retenção será efetuada pelo valor total da compra de tíquetes ou vales, no momento do adimplemento.

9.3. Nos pagamentos efetuados a **Consórcios** (caso dos autos), deverá ser observado o art. 17 da IN/RFB nº 1.234, de 2012:

Art. 17. No caso de pagamento a consórcio constituído para o fornecimento de bens e serviços, inclusive a execução de obras e serviços de engenharia, a retenção deverá ser efetuada em nome de cada empresa

participante do consórcio, tendo por base o valor constante da correspondente nota fiscal de emissão de cada uma das pessoas jurídicas consorciadas.

§ 1º Na hipótese de que trata o caput, a empresa líder deverá apresentar à unidade pagadora os documentos de cobrança, acompanhados das respectivas notas fiscais, correspondentes aos valores dos fornecimentos de bens ou serviços de cada empresa participante do consórcio.

§ 2º No caso de pagamentos a consórcio formado entre empresas nacionais e estrangeiras, aplica-se a retenção do art. 3º às empresas nacionais e a do art. 35 às consorciadas estrangeiras, observadas as alíquotas aplicáveis à natureza dos bens ou serviços, conforme legislação própria.

10. A **Redemob Consórcio** defende a inviabilidade da retenção do imposto de renda no fornecimento de vale-transporte na modalidade pré-pago, pela não efetivação da prestação do serviço que gerará a disponibilidade financeira. Veja-se:

"Conquanto incontroversa a incidência do tributo nos pagamentos por bens ou serviços prestados, o caso sob análise diz respeito a pagamento antecipado, mediante a comercialização de vale transporte, cuja cártula (física ou virtual) assegura ao seu titular o direito de fruir dos serviços de transporte de passageiro em momento posterior ao de sua aquisição. Nota-se, portanto, que a compra de vale transporte tem natureza de adiantamento ou pagamento antecipado por conta de serviços a serem prestados. Daí a razão pela qual a empresa prestadora de serviços de transporte que recebe tal quantia deve contabilizá-la em conta do "passivo", e levá-la à receita somente quando ocorrer a efetiva utilização. Em situação dessa natureza, exsurge com absoluta clareza que a operação entabulada, mediante pagamento antecipado por futura prestação de serviços, não se encarta na hipótese de incidência descrita no dispositivo suso colacionado. Assim o é porque o aspecto temporal do fato gerador do tributo em questão exige o cumprimento de dois requisitos, qual seja, a efetiva prestação de serviços ou o fornecimento de bens e o respectivo pagamento."

10.1. Quanto ao ponto, não lhe assiste razão. A IN/RFB nº 1.234, de 2012, com redação dada pela IN/RFB nº 2.145, de 2023, prevê no § 2º do art. 2º que **"as retenções serão efetuadas sobre qualquer forma de pagamento, inclusive os pagamentos antecipados por conta de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, para entrega futura"**. O dispositivo é aplicável aos entes subnacionais, em razão do § 1º do art. 2º-A<sup>[6]</sup>. O plexo normativo viabiliza, portanto, as retenções nos pagamentos antecipados.

10.2. Além disso, a situação fática amolda-se à hipótese prevista no item 9.2 desse despacho - vendas de Refeição-Convênio (tiquete-alimentação e tiquete-refeição), Vale-Transporte, Vale-Combustível ou créditos eletrônicos diretamente pela prestadora do serviço, ou pela fornecedora do combustível. Isso porque, a **Redemob Consórcio** consiste em Consórcio Operacional das Concessionárias da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC) de Goiânia, consoante consta de seu próprio requerimento de isenção de imposto de renda, protocolizado no Processo nº 201500013001702, anexo 51381851.

10.3. Na linha do assentado no **Despacho nº 1614/2023/GAB (52082519)**, para **Egon Bockmann Moreira**<sup>[7]</sup>, os consórcios consistem em "integração horizontal entre empresas, estabelecendo relação de coordenação de interesses autônomos, visando a um fim específico e comum, sem envolver a constituição de uma pessoa jurídica distinta dos consorciados." **Carlos Alberto Bittar**<sup>[8]</sup> menciona o consórcio como "contrato associativo entre sociedades para a realização de um empreendimento específico. Através dele podem diversas empresas, associando-se mutuamente, assumir atividades e encargos que isoladamente não teriam força econômica e financeira, nem capacidade técnica para executar". Em acréscimo, o § 1º do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976<sup>[9]</sup> prevê que os consórcios **não possuem personalidade jurídica**.

10.4. Nesse contexto, a constituição da **Redemob Consórcio** teve por objetivo viabilizar a operação da arrecadação tarifária das empresas Concessionárias da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC) de Goiânia. E assim sendo, o contrato por ela assinado junto ao **Estado de Goiás** para disponibilização de créditos de transporte tem, no limite, as próprias empresas concessionárias em seu elemento subjetivo; constatando-se, portanto, que **a disponibilização dos créditos é promovida pelas próprias prestadoras do serviço (§ 5º do art. 18)**. O produto dessa equação será a **retenção do imposto de renda pelo valor total da compra de tíquetes ou vales, no momento do pagamento realizado pelo Estado de Goiás, suas autarquias e fundações**.

10.5. Há um segundo fundamento que justifica a retenção: a regra que condiciona a tributação à identificação da empresa prestadora do serviço no momento do pagamento (**§ 4º do art. 18**) tem em mira, por racionalidade, situações fáticas em que é *absolutamente inviável apreender qual a empresa que prestará o serviço*. Liga-se, por exemplo, à concessão de vale-alimentação na modalidade pré-pago, em que há um número altíssimo de propensos prestadores de serviço (restaurantes, mercados etc.). No caso dos autos, a despeito da modalidade de pagamento "pré-pago", os prestadores do serviço são *facilmente determináveis*, em razão de se tratar de **serviço público concedido**. Mera ordenação interna do consórcio, mediante prestação de informações e encontro de contas, permitirá conceber quem prestou o serviço.

11. Tecidas tais considerações, reconhece-se o dever de retenção do imposto de renda pelo valor total da compra de tíquetes ou vales, no momento do pagamento, na forma do **§ 5º do art. 18 da IN/RFB nº 1.234, de 2012**, pela **Redemob Consórcio**, pelas razões que constam dos parágrafos 10 a 10.5 deste despacho.

12. Orientada a matéria, **os autos deverão retornar à Gerência de Gestão Institucional** desta **Procuradoria-Geral**, para conhecimento. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** os Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Tributária, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta, Consultoria-Geral e Corregedoria-Geral, bem como a representante do **CEJUR** (esta última, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB).

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA  
Procurador-Geral do Estado

---

[1] 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.

[2] [2] Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: 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;

[3] <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37200>

[4] <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=131582>

[5] Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: III - renda e proventos de qualquer natureza;

[6] § 1º Aplica-se aos órgãos e entidades a que se refere o caput, quando cabível, o disposto nos §§ 1º, 2º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 do art. 2º. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 2145, de 26 de junho de 2023)

[7] Moreira, Egon Bockman, Os Consórcios Empresariais e as Licitações Públicas, Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE, Instituto de Direito Público, agosto de 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=55>.

[8] BITTAR, Carlos Alberto. (coord.). Novos contratos empresariais. São Paulo: revista dos Tribunais, 1990.

[9] Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo. § 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

## GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 23/11/2023, às 16:55, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

[http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **53644355** e o código CRC **1D8353DB**.



Referência: Processo nº 202300003023944



SEI 53644355