

**PETIÇÃO 7.001 RIO GRANDE DO SUL**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO**

*PETIÇÃO. SUSPENSÃO NACIONAL EM INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (SIRDR). § 3º DO ART. 982 E § 4º DO ART. 1.029 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO: IRDR N. 5008835-44.2017.4.04.0000 ADMITIDA. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. IMPOSTO DE RENDA INCIDENTE NA FONTE SOBRE RENDIMENTOS PAGOS, A QUALQUER TÍTULO, PELOS MUNICÍPIOS A PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS CONTRATADAS PARA PRESTAÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS. MATÉRIA CONSTITUCIONAL: COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LEGITIMIDADE DA REQUERENTE. CONTROVÉRSIA NACIONAL. ATRIBUIÇÃO DE SEGURANÇA JURÍDICA E CELERIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL DE DEMANDAS REPETITIVAS. SUSPENSÃO NACIONAL DEFERIDA. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.*

**PET 7001 / RS**

Relatório

1. Suspensão em incidente de resolução de demandas repetitivas ajuizada em 26.4.2017, com fundamento no § 3º do art. 982 do Código de Processo Civil de 2015, e autuada como petição. Por ela a União objetiva suspender todos os processos individuais ou coletivos em curso no território nacional versando sobre a questão objeto do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR n. 5008835-44.2017.4.04.0000, admitido no Tribunal Regional Federal da Quarta Região.

O caso

2. O IRDR foi suscitado ao Tribunal Regional Federal pelo juízo da Primeira Vara Federal de Novo Hamburgo/RS em 7.3.2017, depois de deferir medida liminar requerida pelo Município de Sapiranga/RS no Procedimento Comum n. 5018268-25.2016.4.04.7108/RS *“para o efeito de suspender a exigibilidade, relativamente à União, do imposto de renda retido na fonte incidente sobre pagamentos efetuados pelo Município a pessoas que não se enquadrem como servidores e empregados públicos (Solução de Consulta n. 166 - Cosit e a IN RFB n. 1.599/2015), com amparo constitucional no art. 158, inc. I, e legal no art. 151 do CTN”*.

Naqueles atos normativos (Solução de Consulta n. 166 da Coordenação Geral de Tributação – Cosit e Instrução Normativa n. 1.599/2015 da Receita Federal do Brasil) foi firmada orientação administrativa no sentido de que municípios e estados somente poderiam se apropriar do imposto de renda *“pago a servidores e empregados públicos, de modo que, nas demais hipóteses, o IRRF haveria de ser informado em DCTF e recolhido à União (DARF)”*.

3. Em 16.3.2017, a Primeira Seção do Tribunal Regional Federal da Quarta Região admitiu o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 5008835-44.2017.4.04.0000, com o seguinte acórdão:

*“PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. INCIDENTE DE*

**PET 7001 / RS**

RESOLUÇÃO DE DEMANDAS. IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE. DESTINAÇÃO DE RECEITAS. MUNICÍPIO. UNIÃO.

*Verificado o pressuposto da repetição de processos contendo controvérsia sobre a mesma questão de direito, bem como representado o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, admite-se o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas para exame da tese delimitada nos seguintes termos: Interpretação do art. 158, inciso I, da Constituição Federal, no âmbito da distribuição das receitas arrecadadas a título de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre valores pagos pelos Municípios, a qualquer título, a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para prestação de bens ou serviços”.*

Foi acolhida então a proposta do Desembargador Relator no sentido da suspensão parcial dos processos pendentes tramitando naquela região:

*“Apesar do CPC dispor que a decisão de suspender os processos pendentes cabe ao relator, submeto esta decisão, considerando a sua relevância, a este órgão colegiado, propondo que esta suspensão seja parcial, determinando-se que a instrução dos processos não seja prejudicada, ficando suspensas apenas as decisões de mérito quanto à matéria submetida ao presente incidente”.*

4. No presente requerimento de suspensão, a União argumenta que, *“na eventualidade de o TRF/4 decidir por uma interpretação de vetor contrário ao que normatizaram a PGFN e a RFB e ao que exercita a RFB, o País teria 1.159 (mil, cento e cinquenta e nove) Municípios - os 467 do Rio Grande do Sul, os 399 do Paraná e os 293 de Santa Catarina somados - a recolher a exação de uma forma, enquanto outras 4.411 (quatro mil, quatrocentas e onze) urbes repassariam o Imposto de Renda incidente na Fonte de outra forma”.*

Alega urgência em se *“conferir segurança jurídica ao tema, pois a interpretação do art. 158, I, da Carta Magna, afeta[ria] os 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) Municípios brasileiros, assim como, porque bastante relacionada, a interpretação do art. 157, I, da Redação Constitucional, ating[iria]*

**PET 7001 / RS**

*os 26 Estados Federados e o Distrito Federal”.*

Ressalta ser a questão *“tipicamente nacional e não regional”* e revestir-se, assim, de *“aura federativa, como o potencial abalo a equilíbrios orçamentários de entes diversos”*.

Informa tramitar neste Supremo Tribunal *“a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5565/DF, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, em que o Governador do Distrito Federal questiona a Instrução Normativa RFB n. 1.599/2015 e as Soluções de Consulta COSIT n. 166/2015 e n. 28/2016[, sendo que, n]aquela ADI, a petição inicial cuida das interpretações dos arts. 157, I e 158, I, da Constituição, abrangendo, de pronto, Estados, Distrito Federal e Municípios”* (fl. 5, e-doc. 1).

Pondera ser prudente aguardar a decisão a ser proferida nessa ação de controle concentrado de constitucionalidade pela qual se *“pode encerrar a polêmica em todo o território nacional”*.

Pugna pela *“preservação da competência do STF, que deverá, em sede de controle concentrado, definir a questão, evitando não apenas decisões conflitantes, mas prestigiando a razoável celeridade da atuação jurisdicional - um direito fundamental - sem risco ao pacto federativo (cláusula pétrea)”*.

Ao final, pede seja deferida a *“suspensão nacional dos processos - individuais ou coletivos -que versem sobre a adequada hermenêutica do art. 158, I, da Constituição Federal, tendo em conta o patente caráter geral da controvérsia, afetando todos os Municípios brasileiros e não apenas os sediados abaixo da jurisdição do TRF/4, considerando-se a existência de ações já ajuizadas sobre o mesmo tema em outras regiões do país (como aquelas junto ao TRF/1 e ao TRF/5)”*.

5. Em 5.5.2017, o presente pedido foi distribuído ao Ministro Luiz Fux, tendo Sua Excelência determinado o encaminhamento do processo à

**PET 7001 / RS**

Presidência deste Supremo Tribunal, considerando a competência para a análise da ampliação dos efeitos da suspensão realizada em IRDR, estabelecida no § 4º do art. 1.029 do Código de Processo Civil de 2015.

6. Em 5.6.2017, determinei a manifestação da Procuradoria-Geral da República sobre o cabimento do pedido, cujo parecer tem a seguinte ementa:

*“CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. PETIÇÃO. SUSPENSÃO EM INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR). CABIMENTO. LEGITIMIDADE ATIVA. IRDR ADMITIDO NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA. CONHECIMENTO. IMPOSTO DE RENDA. RETENÇÃO NA FONTE. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. ARTS. 157, I, E 158, I, DA CONSTITUIÇÃO. QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MATÉRIA EM DISCUSSÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.565. PENDÊNCIA DE AÇÕES EM ÂMBITO ESTADUAL, REGIONAL E NACIONAL. URGÊNCIA E RELEVÂNCIA NACIONAL DA MEDIDA. SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. PROCEDÊNCIA DO PLEITO SUSPENSIVO.*

*1 – Demonstradas a natureza constitucional da questão, a legitimidade ativa e a admissibilidade do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas pelo tribunal de segunda instância, deve ser conhecido o pleito suspensivo.*

*2 – Recomendada a extensão dos efeitos suspensivos para que tenham abrangência nacional, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos termos do art. 1.029, § 4º, do Código de Processo Civil. Controvérsia que guarda identidade com a matéria objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5565 e de outras ações pendentes de apreciação em âmbito estadual, regional e nacional.*

*3 – Parecer pelo conhecimento e procedência do pedido suspensivo” (e-doc. 14).*

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

**PET 7001 / RS**

7. O incidente de resolução de demandas repetitivas foi inserido no direito brasileiro pelo Código de Processo Civil de 2015 como medida de eficiência da gestão de processos pelo Poder Judiciário, inspirado na experiência estrangeira de institutos processuais de uniformização da prestação jurisdicional pela coletivização de demandas individuais (*aggregate litigation* e *aggregated procedures*), como a *Group Litigation Order* – GLO inglesa, o *Multidistrict Litigation* – MDL norte-americano e, principalmente, o *Musterverfahren* (procedimento-modelo) alemão.

Esse instrumento processual compõe o denominado ‘microssistema de solução de casos repetitivos’, cuja eficácia está fundada na observância do assentado no caso-modelo, pelo que se tem afirmado a valorização do precedente com o advento do Código Processual de 2015, aproximando nosso sistema jurídico, de tradição romano-germânica (*civil law*), do *common law* anglo-saxônico, com o propósito de fomentar a segurança jurídica e a igualdade de tratamento entre os jurisdicionados.

Na lição de Fredie Didier Júnior e Hermes Zaneti Júnior,

*“A repetição da questão em diversos processos faz com que surja o grupo daqueles em cujo processo a questão se repete; surge, assim, a situação jurídica coletiva consistente no direito à certificação da questão repetitiva. O julgamento de casos repetitivos tem alguns propósitos: a) definir a solução uniforme a uma questão de direito que se repete em processos pendentes, permitindo o julgamento imediato de todos eles em um mesmo sentido; b) eventualmente, uma vez observadas as exigências formais e materiais do sistema de precedentes brasileiros (como por exemplo, a obtenção de maioria sobre determinado fundamento determinante), produzir precedente obrigatório a ser seguido em processos futuros, em que essa questão volte a aparecer. A tese jurídica vinculará todos os membros do grupo, independentemente de o resultado ser favorável ou desfavorável, como precedente-norma; não se trata de coisa julgada, mas de força obrigatória do precedente” (in Ações Coletivas e o Incidente de Julgamento de Casos Repetitivos; Grandes Temas do NCPC, volume 10.*

**PET 7001 / RS**

O sobrestamento dos “*processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado ou na região*” onde admitido o IRDR (inc. I do art. 982) e a possibilidade de estender-se esse sobrestamento ao território nacional favorecem a racionalidade e a eficiência processuais, contribuindo, assim, para distribuição equânime da jurisdição sobre idêntica controvérsia posta em ações judiciais diversas.

8. A mesma precaução pode ser adotada no processo de decisão dos recursos especial e extraordinário repetitivos (inc. II do art. 928), no qual se incluem as sistemáticas da repercussão geral (§ 5º do art. 1.035) e dos recursos representativos da controvérsia (inc. II do art. 1.037), competindo ao relator determinar a suspensão nacional dos processos com a mesma questão de direito.

A viabilidade dessa medida preventiva nos recursos repetitivos aperfeiçoou a organicidade do novo sistema processual brasileiro, considerada a missão constitucional dos tribunais superiores de uniformizar a interpretação sobre a legislação nacional.

9. A racionalização do sistema de valorização do precedente levou o legislador a atribuir caráter subsidiário ao incidente de resolução de demandas repetitivas, dispondo o § 4º do art. 976 do Código de Processo Civil de 2015 o descabimento do IRDR “*quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva*”.

O estabelecimento dessa condição para a admissão do IRDR funda-se na estrutura hierárquica do Poder Judiciário e na qualidade da decisão a ser proferida no julgamento de recurso submetido à sistemática dos recursos repetitivos, pela qual se tem a prolação de tese para incidência nos processos com a mesma controvérsia jurídica, pendentes e futuros.

A instauração de procedimento uniformizador da jurisdição estadual

**PET 7001 / RS**

ou regional quando a mesma questão de direito estiver submetida à apreciação de tribunal superior em processo do qual resulta pronunciamento cuja orientação deve ser observada pelos demais juízes e tribunais mostrar-se-ia contraproducente e desnecessária, além de gerar situação de insegurança jurídica, pela possibilidade de concluir o tribunal estadual ou regional o julgamento do IRDR antes do pronunciamento do tribunal superior, em sentido contrário.

**10.** Sob essa perspectiva, a consideração do caráter subsidiário do incidente de resolução de demandas repetitivas deveria valer em relação a todos os processos em tramitação nos tribunais superiores dos quais resultassem pronunciamentos judiciais dotados de eficácia vinculante.

**11.** No despacho de 5.6.2017, anotei a inexistência de recurso extraordinário com repercussão geral, ou representativo da controvérsia, no qual submetida a mesma questão jurídica posta no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR n. 5008835-44.2017.4.04.0000, admitido no Tribunal Regional Federal da Quarta Região, situação que persiste até o presente momento.

Apesar de essa circunstância afastar a subsidiariedade prevista no § 4º do art. 976 do Código de Processo Civil de 2015, pareceu-me que a tramitação neste Supremo Tribunal de ação objetiva de controle abstrato de constitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, na qual discutida a higidez constitucional da Instrução Normativa RFB n. 1.599/2015 e das Soluções de Consulta Cosit n. 166/2015 e n. 28/2016, ao argumento de afronta ao inc. I dos arts. 157 e 158 da Constituição da República (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.565, Relator o Ministro Luiz Fux), pela natureza híbrida da competência distrital, inviabilizava o pedido de suspensão nacional com fundamento no § 3º do art. 982 do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista a legitimidade da União para pleitear a adoção dessa medida na própria ação de controle concentrado, evitando o eventual processamento de

**PET 7001 / RS**

recurso extraordinário do julgamento do IRDR e sua distribuição a outro Ministro.

12. Pelo ineditismo da questão envolvendo esse inovador instrumento de uniformização da prestação jurisdicional, pretendia submeter ao Plenário deste Supremo Tribunal questão de ordem quanto ao cabimento do pedido da União nessa situação peculiar, visando conferir maior segurança jurídica à iminente regulamentação desse instituto neste Supremo Tribunal.

13. Contudo, em 7.11.2017 o Ministro Luiz Fux não conheceu da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.565/DF, seguindo a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República, em decisão com a seguinte ementa:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REPARTIÇÃO DE RECEITAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS. IMPOSTO DE RENDA. INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1.599/2015 E SOLUÇÃO DE CONSULTA COSIT/RFB Nº 166/2015 E 28/2016. NORMAS IMPUGNADAS DE NATUREZA SECUNDÁRIA. AUSÊNCIA DE GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. INVIABILIDADE DA REALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE CONTRA ATOS NORMATIVOS DE CARÁTER SECUNDÁRIO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.*

*1. O controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos do Poder Público revestidos de suficiente densidade normativa, generalidade e abstração. (Precedentes desta Corte: ADI 2.630-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 5/11/2014; ADI 4.040, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 1/7/2013; ADI 4.620- AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 1/8/2012).*

*2. É incabível ação direta de inconstitucionalidade quando destinada a examinar atos normativos de natureza secundária e caráter regulamentar, cuja função seja regular dispositivos*

**PET 7001 / RS**

*infraconstitucionais.*

3. *Ademais, eventual extrapolação da atividade regulamentar administrativa implicaria em ilegalidade, insuscetível de controle pela via da ação direta de inconstitucionalidade.*

4. *In casu, a Instrução Normativa e as Soluções de Consulta expedidas pela Receita Federal do Brasil, provimentos executivos cuja normatividade está diretamente ligada a atos legislativos de natureza primária, carecem de aptidão para figurar como objeto do controle concentrado de constitucionalidade.*

5. *Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida” (DJe 9.11.2017).*

Naquela decisão monocrática o Relator, Ministro Luiz Fux, asseverou que *“in casu se questiona a constitucionalidade de Instruções Normativas e Soluções de Consulta da Receita Federal, provimentos executivos cuja existência e validade estão diretamente ligadas a atos normativos de natureza primária (Código Tributário Nacional e demais leis disciplinadoras do imposto referido). Dessarte, evidenciado que as mesmas só existem no mundo jurídico a fim de regulamentar determinado ato normativo hierarquicamente superior, garantindo-lhes exequibilidade no mundo fático, eventual conteúdo que extrapole os limites da norma ‘parâmetro’ – tal como parece ocorrer no caso dos autos – ensejaria um conflito de legalidade, e não um conflito direto de constitucionalidade”.*

No parecer juntado àquela ação direta de inconstitucionalidade, o Procurador-Geral da República enfatiza que *“[o]s atos normativos possuem inegável natureza de ato regulamentar e possuem como fundamento o art. 85, II, do Código Tributário Nacional, entre outras normas legais”.*

**14.** Essa circunstância atrai a orientação jurisprudencial no sentido da inviabilidade do recurso extraordinário no qual suscitada a inconstitucionalidade de ato normativo secundário. Por exemplo:

*“2. Preliminarmente, é de se lembrar que o controle de constitucionalidade de lei infraconstitucional em nosso sistema jurídico é realizado, de regra, pela via concentrada, perante o*

**PET 7001 / RS**

*Supremo, e via controle difuso. No caso, as normas invocadas pela embargante, a Portaria nº 5.188/1999 e o Decreto nº 5.061/2004, foram editadas pelo Ministro de Estado do Ministério da Previdência Social, no exercício do poder regulamentar. Nesse sentido, não se tem notícia, no Supremo Tribunal Federal, de ação direta de inconstitucionalidade impugnando tais atos normativos, tampouco produziu a requerente pedido de uniformização de jurisprudência na Turma Recursal a quo, nem notícia sobre recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça em que se discuta a legalidade da portaria e do decreto supracitados.*

*3. Acaso a autoridade administrativa tenha extrapolado ou se desviado da competência regulamentadora, essa situação é passível de controle de legalidade. Trata-se de desconcentração das atividades do Poder Executivo. Assim, se a embargante entende que os atos legislativos ministeriais afrontaram à Constituição, tal violação passa, primeira e necessariamente, pela verificação da ofensa aos limites da atividade regulamentar. Por essa razão a alegada ofensa ao texto constitucional se mostra reflexa ou indireta, por depender de uma verificação prévia de legalidade” (Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo n. 688.614, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 16.11.2012).*

E ainda:

*“- O recurso extraordinário em matéria trabalhista não se revela admissível quando interposto com a finalidade de ver reconhecida, a partir da alegada vulneração de normas de índole legal ou de caráter regulamentar, situação de litigiosidade constitucional. A inconstitucionalidade por via reflexa não legitima a instauração da via recursal extraordinária” (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 117.483, Relator o Ministro Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 27.5.1994).*

**15.** O recurso extraordinário eventualmente interposto contra o entendimento assentado no IRDR, admitido pelo Tribunal Regional Federal da Quarta Região, não cuidará de caso concreto, cuja causa de

**PET 7001 / RS**

pedir exija a declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos pertinentes à causa.

Tem-se no incidente de resolução de demandas repetitivas a fixação, de forma abstrata, de tese jurídica a ser aplicada na própria demanda que lhe tenha dado origem e nos demais casos semelhantes, pendentes e futuros.

Dá se afirmar, em sede doutrinária, que a natureza jurídica do IRDR é de incidente não processual, mas procedimental (cf. Almeida Ribeiro, Sérgio Luiz, *in Incidente de Resolução de Damandas Repetitivas – IRDR: o procedimento padrão tupiniquim e suas peculiaridades*; Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro, n. 92. Belo Horizonte, out/dez. 2015, p. 192).

**16.** A natureza diferenciada do pronunciamento no IRDR e do recurso dele eventualmente interposto é realçada por Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. em trabalho doutrinário:

*“Nesse caso, a tese a ser fixada [no IRDR] não se aplicará ao caso-piloto. O incidente será julgado; o caso, não. O incidente será julgado, com a fixação da tese jurídica; o caso não será julgado. O incidente transforma-se de ‘caso-piloto’ para caso-modelo, julgamento da tese sem a existência de um processo tramitando no tribunal. Em tal situação, cabe recurso contra acórdão que julga o incidente, cujo propósito é exclusivamente discutir a tese jurídica firmada; esse recurso é um processo coletivo, pois seu objeto litigioso se resume à definição da situação jurídica coletiva; a esse recurso deve aplicar-se a regra da ineficácia da desistência infundada em processo coletivo (art. 5º, § 3º, Lei n. 7.347/1985) e não a regra geral de desistência dos recursos (art. 998, CPC), ou seja, não será eficaz, uma vez que não possua justo motivo, a desistência de recurso interposto contra acórdão que julga incidente de casos repetitivos que tenha por objeto apenas a discussão da tese jurídica definida no incidente” (in Ações coletivas e o incidente de julgamento de casos repetitivos – espécies de processo coletivo no Direito brasileiro; Julgamento de Casos Repetitivos, editora JusPodium, Salvador, 2016; p. 190-*

**PET 7001 / RS**

191).

A caracterização do pronunciamento no IRDR como típico precedente jurisprudencial evidencia a natureza vinculante de sua *ratio decidendi*, e não de seu dispositivo, como expresso no Enunciado n. 317 do Fórum Permanente de Processualistas Civis, realizado entre os dias 5 e 7.12.2014, em Belo Horizonte/MG:

*“Art. 927. O efeito vinculante do precedente decorre da adoção dos mesmos fundamentos determinantes pela maioria dos membros do colegiado, cujo entendimento tenha ou não sido sumulado”.*

Em razão da aplicabilidade do entendimento assentado no julgamento do IRDR a diversos processos, pendentes e futuros, procurou-se dar maior amplitude à discussão das teses jurídicas relacionadas à questão objeto de debate, garantindo-se a participação das *“pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia”* (caput do art. 983 do Código de Processo Civil), devendo o conteúdo do acórdão abranger *“a análise de todos os fundamentos suscitados concernentes à tese jurídica discutida, sejam favoráveis ou contrários”* (§ 2º do art. 984).

17. Essas peculiaridades denotam a ampliação da viabilidade do recurso extraordinário a ser interposto no julgamento do IRDR ao qual o legislador conferiu *“efeito suspensivo, presumindo-se a repercussão geral de questão constitucional eventualmente discutida”* (§ 1º do art. 987 do Código de Processo Civil), por se tratar de um instrumento de formação de precedente vinculante:

*“Art. 987. Do julgamento do mérito do incidente caberá recurso extraordinário ou especial, conforme o caso. (...)”*

*§ 2º Apreciado o mérito do recurso, a tese jurídica adotada pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça será aplicada no território nacional a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito”.*

18. Como observado, a questão jurídica suscitada no Incidente de

**PET 7001 / RS**

Resolução de Demandas Repetitivas n. 5008835-44.2017.4.04.0000, admitido no Tribunal Regional Federal da Quarta Região, ficou circunscrita à “[i]nterpretação do art. 158, inciso I, da Constituição Federal, no âmbito da distribuição das receitas arrecadadas a título de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre valores pagos pelos Municípios, a qualquer título, a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para prestação de bens ou serviços”.

A amplitude da questão constitucional suscitada e a abrangência do julgamento abstrato a ser realizado na análise do incidente de resolução de demandas repetitivas afastam, para definição da competência deste Supremo Tribunal no exame da suspensão nacional de processos, a consideração do óbice da inconstitucionalidade por via reflexa, considerado o escopo de definir-se o alcance do inc. I do art. 158 da Constituição da República, no sentido de ser ou não norma desprovida de eficácia imediata, necessitando de ato intermediário que lhe confira densidade para produzir efeitos concretos.

Sob essa perspectiva, os atos regulamentares expedidos pela administração tributária (Solução de Consulta n. 166, da Coordenação Geral de Tributação – Cosit, e Instrução Normativa n. 1.599/2015, da Receita Federal do Brasil) apenas exprimem uma das possíveis interpretações sobre o dispositivo constitucional objeto da controvérsia instaurada no incidente de resolução de demandas repetitivas, sendo certo que não se interpreta a Constituição a partir da legislação ordinária.

**19.** Pela evidente natureza constitucional da discussão jurídica posta no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 5008835-44.2017.4.04.0000, admitido no Tribunal Regional Federal da Quarta Região, **reconheço a competência da Presidência deste Supremo Tribunal** para decidir sobre o presente requerimento de suspensão nacional.

**PET 7001 / RS**

20. Também é **manifesta a legitimidade da União** para o que se requer, “*porquanto figurou como interessada no IRDR, e seu pleito decorre de prévia decisão de suspensão em IRDR já admitido pelo Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região, não havendo falar em supressão de instância ou utilização da medida como sucedâneo recursal*”, como realçado no parecer juntado pelo Procurador-Geral da República (fl. 11, e-doc. 14).

21. Quanto à configuração de situação justificadora da suspensão pleiteada, faz-se plausível o alegado efeito multiplicador dos processos envolvendo a repartição de receitas tributária entre a União e os demais entes federados quanto ao produto do imposto de renda retido por serviços a eles prestados, estando suficientemente demonstrada a atualidade da controvérsia com risco de ofensa à isonomia, como se infere dos argumentos desenvolvidos nos pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional coligidos nestes autos eletrônicos, pelos quais se noticia divergência de entendimento na esfera administrativa, envolvendo aquele órgão federal e o Tribunal de Contas da União (fl. 16, e-doc. 6), além da submissão do tema na mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.565, do Distrito Federal; e em ações tramitando na Justiça Federal (Mandado de Segurança n. 0021198-18.2016.4.01.3800, do Município de Belo Horizonte/MG; Mandado de Segurança n. 0052459-98.2016.401.3800, do Município de Contagem/MG; Mandado de Segurança n. 1006576-50.2016.4.01.3400, do Município de Caruaru/PE).

Nem o eventual julgamento de uma das ações ajuizadas neste Supremo Tribunal pela al. *f* do inc. I do art. 102 da Constituição da República, nas quais suscitada a discussão sobre a distribuição das receitas arrecadadas a título de imposto de renda, incidente sobre valores pagos pelos Estados e Distrito Federal (Ação Cível Originária n. 2.866, do Paraná, Relator o Ministro Marco Aurélio; Ação Cível Originária n. 2.970, do Amapá, Relator o Ministro Marco Aurélio; Ação Cível Originária n. 2.930, do Sergipe, Relator o Ministro Celso de Mello; Ação Cível Originária n. 2.854, do Estado de São Paulo, Relatora a Ministra Rosa

**PET 7001 / RS**

Weber; e Ação Cível Originária n. 2.897, do Alagoas, Relator o Ministro Dias Toffoli), afastaria a situação de insegurança jurídica dos municípios, pois, apesar da inegável correlação material entre o inc. I dos arts. 157 e 158 da Constituição da República, seus efeitos ficariam restritos às partes das mencionadas ações cíveis originárias, pela ausência de efeito vinculante nessa espécie processual, configurando, portanto, mero precedente persuasivo.

22. A prestação jurisdicional uniforme, com a celeridade intencionada com as alterações ocorridas na legislação processual, somente adviria, nesse contexto, pela fixação de tese abstrata formada em precedente dotado de efeito vinculante, a partir do julgamento do recurso extraordinário interposto do IRDR, ou, ainda, da viabilidade na utilização de outro instrumento inovador, previsto no art. 947 do Código de Processo Civil, no qual se dispõe sobre o denominado ‘incidente de assunção de competência’:

*“Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos.*

*§ 1º—Ocorrendo a hipótese de assunção de competência, o relator proporá, de ofício ou a requerimento da parte, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, que seja o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária julgado pelo órgão colegiado que o regimento indicar.*

*§ 2º—O órgão colegiado julgará o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária se reconhecer interesse público na assunção de competência.*

*§ 3º—O acórdão proferido em assunção de competência vinculará todos os juízes e órgãos fracionários, exceto se houver revisão de tese.*

*§ 4º—Aplica-se o disposto neste artigo quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal”.*

**PET 7001 / RS**

**23.** Nesses termos, como enfatizado no parecer da Procuradoria-Geral da República, *“a concessão de abrangência nacional aos efeitos suspensivos da decisão proferida no IRDR, considerando-se a existência de outras ações envolvendo repartição de receitas tributárias decorrentes do recolhimento de imposto de renda e o notório interesse das demais unidades da federação na resolução da controvérsia, é medida que evita soluções conflitantes e permite que, não apenas a Corte Regional decida a questão de modo uniforme, mas o próprio Supremo Tribunal Federal fixe, em abstrato, a melhor interpretação para as normas constitucionais em análise”* (fl. 14, e-doc. 14).

**24.** Pelo exposto, considerando o princípio da segurança jurídica, **defiro o requerimento de suspensão dos atos decisórios de mérito de controvérsia constante de todos os processos, individuais ou coletivos, em curso no território nacional, que versem sobre a questão objeto do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 5008835-44.2017.4.04.0000, admitido no Tribunal Regional Federal da Quarta Região (§ 4º do art. 1.029 do Código de Processo Civil), mantendo-se a possibilidade jurídica de adoção dos atos e das providências necessárias à instrução das causas instauradas ou que vierem a ser ajuizadas e do julgamento dos eventuais pedidos distintos e cumulativos deduzidos.**

**25.** Oficie-se aos Presidentes de todos os Tribunais Regionais Federais do País, com cópia desta decisão, ficando responsáveis pela comunicação aos juízos de primeiro grau com os quais mantenham vinculação administrativa.

**26.** **Comunique-se ao Conselho Nacional de Justiça para atualização do cadastro previsto no art. 979 do Código de Processo Civil.**

**27.** **Reautue-se a presente Petição como Suspensão Nacional do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, sigla SIRDR, nos**

**PET 7001 / RS**

termos da Resolução-STF n. 604, de 11.12.2017 (DJe 15.12.2017).

**28. À Secretaria Judiciária para adoção das providências cabíveis.**

**Publique-se.**

**Arquive-se.**

Brasília, 15 de dezembro de 2017.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Presidente