



Ministério da Economia
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 10410.720810/2009-54
Recurso Voluntário
Acórdão nº 2301-007.746 – 2ª Seção de Julgamento / 3ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 5 de agosto de 2020
Recorrente MARCOS ANTONIO DE OLIVEIRA BARBOSA
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA FÍSICA (IRPF)

Exercício: 2009

VERBAS DE GABINETE. LIMITE. TRIBUTAÇÃO.

Os valores a título de verba de gabinete recebidos em montante superior ao fixado na legislação que a disciplina implicam descaracterização de sua natureza indenizatória, constituindo rendimentos sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda.

ÔNUS DA PROVA. RECURSO VOLUNTÁRIO. PROVAS MATERIAIS INSUFICIENTES.

A apresentação de documentação deficiente autoriza o Fisco a lançar o tributo que reputar devido, recaindo sobre o sujeito passivo o ônus da prova em contrário. O Recurso pautado unicamente em alegações verbais, sem o amparo de prova material, não desincumbe o Recorrente do ônus probatório imposto pelo art. 33, §3º, in fine da Lei nº 8.212/91, eis que alegar sem provar é o mesmo que nada alega.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em negar provimento ao Recurso Voluntário.

(documento assinado digitalmente)

Sheila Aires Cartaxo Gomes – Presidente

(documento assinado digitalmente)

Fernanda Melo Leal – Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Joao Mauricio Vital, Wesley Rocha, Cleber Ferreira Nunes Leite, Fernanda Melo Leal, Paulo Cesar Macedo Pessoa, Leticia Lacerda de Castro, Thiago Duca Amoni, Sheila Aires Cartaxo Gomes (Presidente).

Relatório

Em desfavor do contribuinte acima identificado, foi lavrado Auto de Infração, de fls. 02 a 15, respaldado no Termo de Verificação Fiscal de fls. 16 a 28, parte integrante do Auto de Infração, onde é formalizada exigência de crédito tributário total de R\$ 511.905,58.

Segundo o Termo de Verificação Fiscal (fls. 16 a 28), a ação fiscal teve origem na Operação denominada "Taturana", após o Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Fazenda, por meio do ofício nº. 4400- COAF-MF, noticiar ao Ministério Público Federal o entrelaçamento financeiro e movimentações atípicas, envolvendo membros do Poder Legislativo do Estado de Alagoas, funcionários e terceiros sem nenhuma vinculação com a Assembleia Legislativa.

Relata a autoridade lançadora que o foco principal da fiscalização foi o recebimento de valores pagos pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas a título de verbas de gabinete nos períodos de 2005 a 2007. No curso do procedimento fiscal, foi apurada a infração de omissão de rendimentos do trabalho com vínculo empregatício recebidos de pessoa jurídica, a qual foi desdobrada em duas situações distintas:

- a) verbas de gabinete recebidas acima do limite legal;
- b) verbas de gabinete recebidas sem a prestação de contas;

Ressalta o Auditor-Fiscal que a falta de prestação de contas já descaracterizaria a natureza indenizatória dos valores percebidos. Cita legislação que institui e regulamenta as verbas de gabinete a serem pagas aos parlamentares alagoanos. Em conformidade com essas normas, os valores considerados como limite mensal para o pagamento da verba de gabinete foram:

Refere-se ao Parecer PGFN (fls. 119 a 137), que apresenta entendimento quanto aos valores recebidos por parlamentares sob a denominação de verba indenizatória do exercício parlamentar. Consta do item 25 do citado parecer que verbas dessa natureza estão obrigadas à utilização em destinações específicas, as devidas prestações de contas e a limites determinados.

Descreve que, excetuando-se os meses de março, abril, maio e junho de 2005 e fevereiro de 2007, foi apurado o descumprimento da obrigação de prestação de contas por parte do parlamentar, após intimações realizadas junto ao contribuinte e a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, além de troca de informações com o Departamento de Polícia Federal.

Assim, por ser constatada a desobediência às normas de regência, especialmente em relação ao limite estabelecido e à obrigação de prestar contas sobre a utilização desses recursos, considerou-se os valores recebidos a título de verba de gabinete como tributáveis e efetuou-se o lançamento de ofício do IRPF.

Devidamente cientificado em 26 de novembro de 2009 (fl. 267), o contribuinte apresenta impugnação (fls. 268 a 276) em 22 de dezembro de 2009, por seu procurador, com base sinteticamente nos seguintes fundamentos:

a) a verba de gabinete recebida foi pura decorrência de ações parlamentares, não podendo ser confundida com rendimentos não declarados;

b) a partir da aplicação do art.3º da Resolução nº 428/2002 o limite da verba de gabinete passou para R\$ 30.400,00, de acordo com interpretação levada a cabo pela então Mesa Diretora da Assembleia, que significa dizer que cada parlamentar poderia ser ressarcido de suas despesas parlamentares, a título de verba de gabinete, no máximo, até o patamar de R\$ 15.200,00, cada parcela o que daria um montante final mensal de R\$ 30.400,00 ao mês, sistemática que vigorou até 2006, quando foi editada a Resolução nº 462/2006, tudo isso consolidado pela Resolução Interpretativa nº 482/2008. Esses eram valores limite. Nem sempre esses valores eram atingidos;

c) a Resolução nº 482/08, interpretando os termos das Resoluções nº 392/95 e nº 471/07, reafirmou o limite de R\$ 39.100,00 para verbas de gabinete;

d) sempre realizou suas prestações de contas, depositando-as mensalmente na Diretoria Financeira da Assembleia Legislativa Alagoana. Quanto as destinações dadas aos referidos recursos, recebidos no período objeto de fiscalização e que se referem os pagamentos de despesas previstos no art. 1º da Resolução nº 392 de 1995, resta comprovado pelo ofício expedido pela Assembleia Legislativa que todas essas despesas seguiram o discriminado na legislação regente e foram objeto de prestação de contas;

e) por meio desse ofício, a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa reafirma a impossibilidade de disponibilizar os documentos comprobatórios dos gastos efetuados em razão destes terem sido objeto de busca e apreensão pela Polícia Federal;

f) colaciona ementas de acórdãos do então Conselho de Contribuintes afirmando que: o fato de não haver prestação de contas, por si só, não transforma em renda aquilo que tem natureza indenizatória; a não exigência de prestação de contas das despesas correspondentes referida verba é questão que diz respeito ao controle e a transparência da Administração; a verba de gabinete, por suas características, não estão ao alcance da base de incidência do Imposto de Renda, não sendo sequer consideradas como "rendimentos isentos e não tributáveis", razão pela qual não podem ser objeto de inclusão como rendimento a qualquer título nas declarações de Imposto de Renda dos seus declarantes.

Por fim, requer que o Auto de Infração, em questão, seja tornado nulo ou insubsistente. A impugnação é tempestiva e preenche os demais requisitos de admissibilidade previstos na legislação regente da matéria. Assim, dela se toma conhecimento.

A lide trata da tributação ou não das verbas de gabinete recebidas por parlamentar quando não comprovada sua efetiva utilização na finalidade prevista ou quando recebidas acima do limite definido nas normas que disciplinam a matéria.

Infere-se dos dispositivos acima que o fato impositivo determinante para a incidência do imposto é o acréscimo patrimonial. Trata-se de condição essencial para que a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica esteja inserida no campo de incidência do comentado tributo.

Especificamente a respeito de verbas indenizatórias recebidas por parlamentares, cumpre trazer A. baila o Parecer PGFN nº 1.084, de 5 de junho de 2007, reproduzido na íntegra fls. 119 a 137, que trata da não incidência do IRPF sobre a verba indenizatória do exercício parlamentar. Embora tal parecer tenha sido expedido em razão de demanda originada na Câmara dos Deputados, com questionamentos efetuados à Secretaria da Receita Federal do Brasil, a interpretação e os fundamentos nele exarados não se restringem especificamente a um determinado órgão do Poder Legislativo. Assim, aplica-se analogamente ao caso em tela. Pela clareza, segue transcrição dos seguintes excerto:

Para que seja conceituada como indenizatória, determinada verba deve apenas recompor uma situação patrimonial, com o objetivo de impedir perdas patrimoniais, ainda que seu recebimento seja antecipado. Contudo, caso venha a ensejar novos ingressos no patrimônio, seu recebimento caracteriza acréscimo patrimonial e, conseqüentemente, sofre incidência do Imposto sobre a Renda.

Nos termos do Parecer PGFN 1.084, de 2007, percebe-se que, para caracterização da recomposição patrimonial, é necessária a vinculação da verba a destinações específicas a ser comprovada mediante prestação de contas. Não havendo qualquer tipo de prestação de contas e a conseqüente não demonstração da finalidade para a qual foi instituída, resulta descaracterizada a condição de verba indenizatória, fato que a insere no campo de incidência do comentado imposto.

No caso em apreço, o impugnante afirma que houve prestação de contas, baseado no ofício nº 149/2009 (na realidade 131/2009), de fls. 69 e 70, expedido pelo Gabinete do Presidente da Assembleia Legislativa em resposta ao Termo de Intimação Fiscal de fl 65 a 67.

Por outro lado, no material apreendido pela Polícia Federal, e disponibilizado a fiscalização por intermédio do Ofício nº 3727/2009 — 1PL 0171/2005-4 — SR/DPF/AL, fl. 185, não constam prestações de contas do referido parlamentar, exceto em relação aos meses de março, abril, maio e junho de 2005 e fevereiro de 2007, as quais a fiscalização afirma que foram acatadas e excluídas da totalidade dos valores pagos nos respectivos meses, a título de verbas de gabinete.

Para fins de exclusão da tributação, o contribuinte poderia trazer a comprovação dos gastos efetuados no momento da impugnação, ainda que não houvesse apresentado a respectiva documentação perante a Assembleia Legislativa. Porém, não há prova acostada ao processo com tal objetivo. Vale frisar que constitui obrigação tributária acessória do sujeito passivo a manutenção de documentação comprobatória de sua regularidade fiscal, enquanto não consumado o prazo decadencial em desfavor da Fazenda Pública.

Cumprido esclarecer que a Secretaria da Receita Federal do Brasil exige tal comprovação para que o contribuinte demonstre não se tratar de acréscimo patrimonial, sem guardar relação com aspectos de probidade administrativa dos parlamentares ou com matéria de competência administrativa da Assembleia Legislativa.

Descumprida a obrigação estabelecida pela norma regulamentadora da verba de gabinete, resta descaracterizado o caráter indenizatório, tendo em vista o entendimento respaldado pelo Parecer PGFN n 1.084, de 2007, e o recebimento em desacordo com a resolução regente da matéria no âmbito do Poder Legislativo do Estado de Alagoas.

No que tange ao limite da referida verba, deve-se atentar para os dispositivos da Resolução n 369/93 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas) e da Resolução n 392/95.

O limite da verba de gabinete foi estabelecido pela Resolução n 392/95, fazendo remissão ao art. 77, § 22, da Resolução n 369/93, que prevê a ajuda de custo relacionada à indenização com despesas do gabinete parlamentar.

Alega o impugnante que a Mesa Diretora interpretou os dispositivos no sentido de considerar o limite como vinculado ao pagamento individualizado de cada parcela, visto que o Regimento Interno da Assembleia Legislativa define o pagamento da ajuda de custo em duas parcelas.

Entretanto, o art. 22 da Resolução n 392/95 é taxativo em sua redação ao estabelecer limite mensal para tal verba indenizatória. O dispositivo define que o pagamento será mensal e que cada pagamento não pode ultrapassar a quantia de R\$ 10.000,00. Assim, ainda que o Regimento Interno da Casa Legislativa determine o pagamento da ajuda de custo em duas parcelas, a norma instituidora do limite se refere ao valor máximo de verba de gabinete a ser paga por mês.

Registre-se que as demais normas apenas instituíram indexadores ou multiplicadores para dilatar o limite mensal de R\$ 10.000,00, não alterando a redação do transcrito art. 22 da Resolução n 392/95. Pelo contrário, todas as resoluções fazem referência ao limite definido em tal dispositivo.

Visto que o impugnante não contesta os valores efetivamente recebidos, apenas pugna pelo reconhecimento da natureza indenizatória, resta comprovado o desrespeito ao limite fixado para verbas de gabinete. Por essa razão, os valores em excesso são automaticamente incluídos na base de cálculo do imposto, independentemente de comprovação da finalidade prevista, uma vez que as normas regentes definem o montante máximo para que determinado recebimento seja considerado como verba indenizatória destinada ao custeio de gabinete dos parlamentares.

Ainda que fossem acolhidos os limites alegados pela defesa, a natureza indenizatória das verbas recebidas estaria descaracterizada pela ausência de comprovação da destinação prevista na legislação que disciplina a matéria, ensejando a tributação dos valores correspondentes.

Pelo exposto, fica demonstrada a descaracterização do caráter indenizatório da verba recebida. Concretizou-se, assim, a hipótese de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física no momento do recebimento de verbas, em tese, de gabinete em desacordo com os requisitos exigidos pelas próprias resoluções do Poder Legislativo de Alagoas e sem posterior comprovação das respectivas destinações perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil, acarretando em acréscimo patrimonial em favor do parlamentar em questão.

Dessa maneira, na ausência de lei atribuindo eficácia normativa as referidas decisões, o entendimento nelas exarado, ainda que sirva de reforço para uma determinada tese, produz efeitos apenas entre as partes envolvidas no litígio específico, não se estendendo genericamente a outros casos.

Vale ressaltar que o próprio Conselho de Contribuintes, atual Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), já decidiu no mesmo sentido do entendimento contido no presente voto. Pelos motivos apresentados, voto pela improcedência da impugnação, para manter integralmente o crédito tributário lançado de ofício.

Em sede de Recurso Voluntário o contribuinte sustenta o quanto defendido anteriormente.

É o relatório.

Voto

Conselheira Fernanda Melo Leal, Relatora.

O recurso é tempestivo e atende às demais condições de admissibilidade. Portanto, merece ser conhecido.

Mérito – ônus probatório

Após detida análise dos autos e dos argumentos de defesa, entendo que é possível constatar que não se evidenciou tudo o que se alega, eis que não foi apresentada nenhum documento novo que mudasse o entendimento.

O princípio geral da boa-fé obriga as partes a agirem com probidade, cuidado, lealdade, cooperação, etc; e o Código de Processo Civil vigente expressamente determina que aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé (art. 5º), estando igualmente expresso que todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva (art. 6º).

Ademais, em diversos momentos o Contribuinte apenas traz alegações de que juntou documentos e comprovou a efetividade das despesas, mas não trouxe na prática um arcabouço probatório mínimo para corroborar o quanto aduz. Sabe-se que tem o contribuinte o dever de colaboração para com a autoridade fiscal.

A partir do exame das normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como CPC, verifica-se que todos os sujeitos da relação processual devem cooperar entre si em prol de um julgamento justo e célere, o que permite convir que a cooperação processual é um princípio jurídico que norteia e define um modelo de processo civil, o processo civil cooperativo, em oposição ao processo civil antigo, acentuadamente litigioso e averso a iniciativas de cooperação processual.

Em diversas situações, a cooperação será um dever, com previsão de sanções contra a parte recalcitrante. Ou seja, o princípio da cooperação foi positivado no ordenamento jurídico como um dever processual de todas as partes, sendo certo que com o passar do tempo os estudiosos e a jurisprudência colaborarão para a melhor definição do princípio e/ou dever de cooperação processual.

Merece trazer à baila apenas a título de reflexão jurídica, a importância do princípio pela busca da verdade material. Sabemos que o processo administrativo sempre busca a descoberta da verdade material relativa aos fatos tributários. Tal princípio decorre do princípio da legalidade e, também, do princípio da igualdade. Busca, incessantemente, o convencimento da verdade que, hipoteticamente, esteja mais próxima da realidade dos fatos.

De acordo com o princípio são considerados todos os fatos e provas novos e lícitos, ainda que não tragam benefícios à Fazenda Pública ou que não tenham sido declarados. Essa verdade é apurada no julgamento dos processos, de acordo com a análise de documentos, oitiva das testemunhas, análise de perícias técnicas e, ainda, na investigação dos fatos. Através das provas, busca-se a realidade dos fatos, desprezando-se as presunções tributárias ou outros procedimentos que atentem apenas à verdade formal dos fatos. Neste sentido, deve a administração promover de ofício as investigações necessárias à elucidação da verdade material para que a partir dela, seja possível prolatar uma sentença justa.

A verdade material é fundamentada no interesse público, logo, precisa respeitar a harmonia dos demais princípios do direito positivo. É possível, também, a busca e análise da verdade material, para melhorar a decisão sancionatória em fase revisional, mesmo porque no Direito Administrativo não podemos falar em coisa julgada material administrativa.

A apresentação de provas e uma análise nos ditames do princípio da verdade material estão intrinsecamente relacionadas no processo administrativo, pois a verdade material apresentará a versão legítima dos fatos, independente da impressão que as partes tenham daquela. A prova há de ser considerada em toda a sua extensão, assegurando todas as garantias e prerrogativas constitucionais possíveis do contribuinte no Brasil, sempre observando os termos especificados pela lei tributária.

A jurisdição administrativa tem uma dinâmica processual muito diferente do Poder Judiciário, portanto, quando nos depararmos com um Processo Administrativo Tributário, não se deve deixar de analisá-lo sob a égide do princípio da verdade material e da informalidade. No que se refere às provas, é necessário que sejam perquiridas à luz da verdade material, independente da intenção das partes, pois somente desta forma será possível garantir o um julgamento justo, desprovido de parcialidades.

Soma-se ao mencionado princípio também o festejado princípio constitucional da celeridade processual, positivado no ordenamento jurídico no artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, o qual determina que os processos devem desenvolver-se em tempo razoável, de modo a garantir a utilidade do resultado alcançado ao final da demanda.

Ratifico, ademais, a necessidade de fundamento pela autoridade fiscal, dos fatos e do direito que consubstancia o lançamento. Tal obrigação, a motivação na edição dos atos

administrativos, encontra-se tanto em dispositivos de lei, como na Lei nº 9.784, de 1999, como talvez de maneira mais importante em disposições gerais em respeito ao Estado Democrático de Direito e aos princípios da moralidade, transparência, contraditório e controle jurisdicional.

Acrescente-se também a ponderação do princípio constitucional da razoabilidade. Na vida em sociedade, o modo de agir com razão, ou mesmo, ser razoável nas decisões cotidianas é benéfico para inibir a opressão aos mais fracos. Não sendo diferente, a Constituição acolhe a razoabilidade como princípio a ser perseguido.

Assim, com fulcro nos festejados princípios, e constando que o contribuinte recebeu rendimentos que não eram oriundos de aposentadoria, não cumprindo, pois, os requisitos legais claros e específicos, entendo que deve ser NEGADO provimento ao Recurso Voluntário e mantido o lançamento fiscal.

CONCLUSÃO:

Diante tudo o quanto exposto, voto no sentido de CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso voluntário, nos moldes acima expostos.

(documento assinado digitalmente)

Erro! Fonte de referência não encontrada.