



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 10410.720886/2009-80
Recurso Voluntário
Acórdão nº **2401-008.644 – 2ª Seção de Julgamento / 4ª Câmara / 1ª Turma Ordinária**
Sessão de 06 de novembro de 2020
Recorrente ELIZIANE FERREIRA COSTA LIMA
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

Ano-calendário: 2005, 2006, 2007

IRPF. ESTADO FEDERADO. AUSÊNCIA DE RETENÇÃO.

Constatada a omissão de rendimentos sujeitos à incidência do imposto de renda na declaração de ajuste anual, é legítima a constituição do crédito tributário na pessoa física do beneficiário, ainda que o Estado, enquanto fonte pagadora, não tenha procedido à respectiva retenção.

IRPF. DEPUTADO ESTADUAL. VERBAS DE GABINETE. NATUREZA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE QUE OS VALORES FORAM UTILIZADOS NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR.

O imposto de renda não incide sobre as verbas recebidas regularmente por parlamentares a título de auxílio de gabinete. Manutenção do lançamento de IRPF ante a constatação de que os gastos ocorreram em benefício exclusivo da própria pessoa do parlamentar e não da função parlamentar, revelando que tais rendimentos possuem natureza tributável.

SÚMULA CARF Nº 87. DELIMITAÇÃO.

A parte final da Súmula CARF nº 87 *de a natureza indenizatória poder ser afastada quando a fiscalização apurar a utilização dos recursos em benefício próprio não relacionado à atividade legislativa* não exclui que a apuração dessa circunstância se opere mediante prova indireta. Para excluí-la, teria de o ter afirmado expressamente e dentre os seus precedentes não poderia ter sido incluído o Acórdão nº 9202-001895.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, rejeitar a preliminar e, no mérito, negar provimento ao recurso voluntário.

(documento assinado digitalmente)

Miriam Denise Xavier - Presidente

(documento assinado digitalmente)

José Luís Hentsch Benjamin Pinheiro - Relator

Participaram do presente julgamento os conselheiros: Cleberson Alex Friess, Rayd Santana Ferreira, José Luís Hentsch Benjamin Pinheiro, Andrea Viana Arrais Egypto, Rodrigo Lopes Araújo, Matheus Soares Leite, André Luís Ulrich Pinto (suplente convocado) e Miriam Denise Xavier.

Relatório

Trata-se de Recurso Voluntário (e-fls. 246/257) interposto em face de Acórdão (e-fls. 232/239) que julgou improcedente impugnação contra Auto de Infração (e-fls. 02/14), no valor total de R\$ 413.944,79, referente ao Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF), ano(s)-calendário 2005, 2006 e 2007, por omissão de rendimentos do trabalho com vínculo recebidos de pessoa jurídica (75%). O lançamento foi cientificado em 23/12/2009 (e-fls. 211). O Relatório de Encerramento da Ação Fiscal consta das e-fls. 184/206.

Na impugnação (e-fls. 214/227), em síntese, se alegou:

- (a) Ilegitimidade passiva da impugnante e ilegitimidade ativa da união.
- (b) Mérito. Insubsistência do Auto de Infração. Natureza indenizatória.

A seguir, transcrevo do Acórdão recorrido (e-fls. 232/239):

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA FÍSICA - IRPF

Ano-calendário: 2005, 2006, 2007

ÔNUS DA PROVA. FATO ALEGADO.

Se o ônus da prova, por presunção legal, é de quem alegar o fato, cabe ao Contribuinte a prova de que houve a efetiva prestação de contas.

OMISSÃO DE RENDIMENTOS. LANÇAMENTO DE OFÍCIO.

Será efetuado lançamento de ofício no caso de omissão de rendimentos tributáveis percebidos pelo contribuinte e omitidos na declaração de ajuste anual.

VERBA DE GABINETE. INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA.

Havendo norma prevendo seu pagamento, previsão de destinação na norma que a institui e prestação de contas, os rendimentos percebidos a título de verba de gabinete são verbas de caráter indenizatório. Ausente algum destes requisitos, impõe-se a incidência tributária.

IMPOSTO SOBRE A RENDA. INCIDÊNCIA.

A incidência do Imposto sobre a Renda independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.

O Acórdão foi cientificado em 11/10/2013 (e-fls. 242/244) e o recurso voluntário (e-fls. 246/257) interposto em 12/11/2012 (e-fls. 246), em síntese, alegando:

- (a) Tempestividade. O prazo legal do art. 33 do Decreto n.º 70.235, de 1972, foi observado.

- (b) Ilegitimidade Ativa. Incompetência. O dever de tributar decorre da capacidade tributária ativa (CTN, art. 7º). Cabe ao estado arrecadar e fiscalizar o imposto de renda incidente na fonte sobre os rendimentos pagos pelo Estado (Constituição, 157, I; e RE 684.169).
- (c) Ônus da prova. A Assembleia certificou que houve uma correta prestação de contas e uma vez entregue a documentação para a Assembleia cabe a esta sua guarda e manutenção. Logo, caberia ao autuante afastar a confirmação da Assembleia, a gozar de fé pública, com base em documentos e não em presunções. O julgamento de primeira instância desconsiderou a presunção legal e inverteu o ônus da prova, mas cabe ao fisco afastar a certificação da Assembleia de que houve a correta prestação de contas.
- (d) Mérito. Não há qualquer prova a afastar a presunção a declaração de que houve prestação de contas e nem capaz de descaracterizar o conteúdo dos documentos apresentados à prestação de contas. Não incide imposto de renda sobre a verba indenizatória em tela, ainda mais tendo sido os valores devidamente comprovados conforme declaração expressa do Poder Legislativo alagoano (jurisprudência). A fiscalização não comprovou equívoco na classificação da verba, inexistindo prova quanto a não prestação de contas. Reitera as alegações veiculadas na defesa (à impugnante não pode ser imputada a responsabilidade pelo extraio dos comprovantes de despesas que instruíram as prestações de contas, não se podendo disso presumir o caráter indenizatório; e quanto à invocação da Resolução n.º 482/2008, ao tempo dessa resolução não era mais deputada estadual).

É o relatório.

Voto

Conselheiro José Luís Hentsch Benjamin Pinheiro, Relator.

Admissibilidade. Diante da intimação na sexta-feira 11/10/2013 (e-fls. 242/244), o recurso interposto em 12/11/2013 (e-fls. 246) é tempestivo (Decreto n.º 70.235, de 1972, arts. 5º e 33). Preenchidos os requisitos de admissibilidade, tomo conhecimento do recurso voluntário, estando a exigibilidade suspensa (CTN, art. 151, III).

Ilegitimidade Ativa. Incompetência. O art. 157, I, da Constituição determina que o produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte pertence ao Estado, o que não extirpa a competência da União para fiscalizar e arrecadar o imposto de renda não oferecido ao ajuste anual. A União possui legitimidade ativa em razão de sua competência tributária (Constituição, art. 153, III), sendo esta distinta da disposição constitucional acerca da titularidade do produto da arrecadação veiculada no art. 157, I, da Constituição. O RE 684.169 diz respeito às causas que envolvem a discussão sobre a incidência do imposto de renda na fonte, nos casos em que há o repasse do valor arrecadado aos Estados. No caso concreto, a verba era tida por indenizatória, não tendo havido retenção e nem declaração ou recolhimento por parte da autuada.

Assim, constatada a omissão de rendimentos sujeitos à incidência do imposto de renda na declaração de ajuste anual, é legítima a constituição do crédito tributário na pessoa física do beneficiário, ainda que a fonte pagadora não tenha procedido à respectiva retenção (Súmula CARF n.º 12). Rejeita-se, portanto, a preliminar.

Mérito. Comprovação dos gastos. Ônus da prova. O recorrente invoca Certidão emitida pelo Diretor Financeiro da Assembleia Legislativa em 27/05/2009 afirmando que foram apresentadas prestações de contas dos valores recebidos a título de verba de gabinete durante os períodos de janeiro a dezembro de 2005, janeiro a dezembro de 2006 e janeiro de 2007 (e-fls. 56). Além disso, a autuada apresenta recibos de encaminhamento das prestações de contas para a Assembleia (e-fls. 74/93).

Em resposta para a fiscalização, o Presidente da Assembleia e os 1º, 2º, e 3º Secretários da Mesa Diretora emitiram o Ofício n.º 127, de 20 de julho de 2009 (e-fls. 118/119), informando que consta, segundo a Diretoria Financeira, que a autuada teria prestado contas, contudo a documentação referente à prestação de contas não estaria mais em poder da Diretoria Financeira, mas da Polícia Federal; e que a Assembleia não teria cópia de tal documentação e nem como informar o beneficiário das despesas, valor, data, descrição do serviço, n.º da nota fiscal ou recibo, eis que o sistema SIAFEM não disponibilizaria tais informações.

O Laudo de Exame Contábil n.º 258/2008 –SETEC/SR/DPF/AL (e-fls. 161/172) ao especificar os elementos examinados para sua elaboração aparentemente não descreve documentação relativa à prestação de contas (e-fls. 162/163, “I - DO MATERIAL EXAMINADO”) e, além disso, apresenta a seguinte resposta para o quesito 5:

5) A documentação encaminhada a exame relativa à prestação de contas da verba do Gabinete por deputado indicado na listagem (em anexo) é idônea para comprovar sua aplicação nos elementos de despesa em que foram empenhadas?;

R. Conforme documentação encaminhada pela Assembleia Legislativa de Alagoas, através do Ofício n.º 002/2008 — Gabinete do Procurador Geral, em resposta ao Ofício n.º 998/2008-NUCART (OP TATURANA/FASE SR/DPF/AL), a Deputada Estadual ELIZIANE FERREIRA COSTA não prestou contas dos valores recebidos a título de verba de gabinete, no período de jan/2005 a jan/2006, em desacordo com o estabelecido no art 3º da Resolução no 392/95.

A fiscalização destaca no Relatório de Encerramento da Ação Fiscal (e-fls. 184/206) que nas caixas apreendidas concernentes à comprovação de despesas de verbas de gabinete da autuada constavam apenas relações de notas de empenho, ordens bancárias, e TEDs, sem nenhuma documentação correspondente à prestação de contas das verbas de gabinetes recebidas, tendo sido lavrado Termo de Constatação (e-fls. 125/127). Note-se que os documentos descritos correspondem aos citados no Laudo de Exame Contábil n.º 258/2008.

Diante da resposta da Assembleia no sentido de que toda a documentação estaria com a Polícia Federal e de nas caixas em poder da Polícia não constar efetiva documentação correspondente à prestação de contas, a fiscalização concluiu não ter havido uma efetiva prestação de contas, apesar de nos registros da Assembleia constar a apresentação de prestação de contas e de a autuada ter apresentado cópia do ofício recibado de encaminhamento da prestação de contas.

Além disso, a fiscalização intimou a atuada a comprovar a destinação dada aos recursos custeados pela verba de gabinete, mediante apresentação de documentação hábil e idônea (e-fls. 42/49). Em resposta, a atuada afirmou que Certidão emitida pelo Diretor Financeiro da Assembleia (e-fls. 56) atesta que prestações de contas foram apresentadas durante o período de janeiro de 2005 a janeiro de 2007 (e-fls. 50/54). Após nova intimação, a atuada afirmou não mais dispor dos documentos que instruíram a prestação de contas em sua via original, uma vez certificada, com fé pública, sua entrega pela Assembleia (e-fls. 70/73).

A argumentação no sentido de não mais possuir a documentação da destinação dada aos recursos em razão de sua entrega para a Assembleia, tendo esta certificado o recebimento foi reiterada na presente fase litigiosa com a conclusão de que tal situação atribuiria à fiscalização o ônus de comprovar que as verbas de gabinete não foram utilizadas para a finalidade a que se destinam.

Nesse ponto, entendo cabível uma apreciação da jurisprudência que resultou na Súmula CARF n.º 87, a seguir transcrita:

Súmula CARF n.º 87

O imposto de renda não incide sobre as verbas recebidas regularmente por parlamentares a título de auxílio de gabinete e hospedagem, exceto quando a fiscalização apurar a utilização dos recursos em benefício próprio não relacionado à atividade legislativa.

Acórdãos Precedentes:

Acórdão n.º 9202-00053, de 17/08/2009 Acórdão n.º 9202-01895, de 29/11/2011
Acórdão n.º 102-49.315, de 08/10/2008 Acórdão n.º 102-49.394, de 06/11/2008 Acórdão
n.º 102-49.164, de 26/06/2008.

A jurisprudência cristalizada pela Súmula em questão se desenvolveu a partir do caso concreto da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, sendo que a legislação estadual paulista não exigia a comprovação e nem a vinculação das despesas ao trabalho parlamentar e a verba era paga em valor fixo. Diante disso, a fiscalização, de plano, considerava a verba em questão como de natureza remuneratória, sem qualquer intimação para a comprovação da destinação das despesas ensejadoras da verba de gabinete. A análise dos cinco precedentes da Súmula revela que:

(1) o Acórdão n.º 9202-01895 veicula a exceção constante da parte final da Súmula apenas no Acórdão, nada constando do voto condutor;

(2) o voto condutor do Acórdão n.º 9202-001895 expressamente adota como razão de decidir, por refletir o entendimento atual do Colegiado, o raciocínio constante do voto condutor proferido no Acórdão n.º 9202-01.000, transcrevo da citação:

No caso em tela, cumpre reiterar, a autoridade lançadora, por estar convicta de que os valores em questão sujeitam-se à incidência do imposto sobre a renda, sequer intimou o parlamentar para que comprovasse a utilização dos recursos recebidos na finalidade para a qual foram criados.

(...)

A fiscalização deste caso, sob minha ótica, deveria seguir parâmetros semelhantes àqueles adotados nos trabalhos iniciados com base nas informações prestadas pelas

instituições financeiras à Secretaria da Receita Federal a respeito da movimentação bancária dos contribuintes.

O lançamento fundamentado no artigo 42 da Lei n.º 9.430/96 ocorre após a intimação do contribuinte para que comprove a origem dos valores creditados em suas contas bancárias, atingindo apenas os recursos sem origem comprovada.

Aqui, volto a destacar, a exigência fiscal poderia alcançar tão-somente a diferença entre os valores recebidos pelo recorrente da ALESP a título de “Auxílio – Encargos Gerais de Gabinete” e de “AuxílioHospedagem” e aqueles efetivamente gastos nas despesas para as quais foram criados.

(3) o voto condutor do Acórdão n.º 102-49.315 evidencia que caberia à fiscalização a comprovação do efetivo ingresso dos valores no patrimônio do contribuinte:

Ademais, à luz dos documentos acostados aos autos, não se vislumbra qualquer comprovação, por parte da fiscalização, a respeito do efetivo ingresso de tais valores no patrimônio do Recorrente, não se fazendo possível, portanto, presumi-lo, eis que tal técnica probatória demanda, na seara do direito tributário, a expressa determinação legal.

Desta maneira, o simples fato de não se exigir a prestação de contas não transmuda a natureza do instituto, sendo mister que, para tanto, a fiscalização se desincumba de seu múnus probatório, sob pena de ferir-se, igualmente, o princípio da tipicidade, inserto no art. 97 do CTN. Nesta toada é uníssona a jurisprudência desta Segunda Câmara, como se vê de recente acórdão proferido no Recurso 150.694, que restou assim ementado:

"VERBA DE GABINETE PAGA AOS DEPUTADOS – NÃO INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA - A denominada verba de gabinete se constitui em meio necessário para que o parlamentar possa exercer seu mandato. A não exigência de prestação de contas das despesas correspondentes à referida verba é questão que diz respeito ao controle e a transparência da Administração. O fato de não haver prestação de contas, por si só, não transforma em renda aquilo que tem natureza indenizatória. As verbas de gabinete recebidas pelos Deputados e destinadas ao custeio do exercício das atividades parlamentares não se constituem em acréscimos patrimoniais, razão pela qual estão fora do conceito de renda, especificado no artigo 43 do CTN.

Recurso provido".

(Primeiro Conselho de Contribuintes, 2ª Câmara, Recurso Voluntário n.º 150.694, Relator José Raimundo Tosta dos Santos, j. 16 de junho de 2008).

(4) o Acórdão n.º 102-49.394 não versa sobre a ressalva da parte final da Súmula, limitando-se a discutir que o fato de não haver previsão para a prestação de contas por si só não altera a natureza jurídica da verba:

Ementa: VERBA DE GABINETE PAGA AOS DEPUTADOS - NÃO INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA - As verbas de gabinete recebidas pelos Deputados e destinadas ao custeio do exercício das atividades parlamentares não se constituem em acréscimos patrimoniais, razão pela qual estão fora do conceito de renda, especificado no artigo 43 do CTN. O fato de não haver prestação de contas, por si só, não transforma em renda aquilo que tem natureza indenizatória.

(5) o Acórdão n.º 102-49.164 também não versa sobre a ressalva, destacando o voto condutor a circunstância de que o reembolso se dava por valor fixo:

VERBA DE GABINETE PAGA AOS DEPUTADOS – NÃO INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA - A denominada verba de gabinete se constitui em meio necessário para que o parlamentar possa exercer seu mandato. A não exigência de prestação de contas das despesas correspondentes à referida verba é questão que diz respeito ao controle e a transparência da Administração. O fato de não haver prestação de contas, *por si só*, não transforma em renda aquilo que tem natureza indenizatória. As verbas de gabinete recebidas pelos Deputados e destinadas ao custeio do exercício das atividades parlamentares não se constituem em acréscimos patrimoniais, razão pela qual estão fora do conceito de renda, especificado no artigo 43 do CTN.

(...) Voto (...)

Não é pelo fato da Casa Legislativa editar norma prevendo que o reembolso das referidas despesas seria feito, mensalmente, mediante valor fixo, que tais rubricas transportar-se-ão do campo da indenização para a esfera da remuneração.

Verifica-se, portanto, que a parte final da Súmula CARF n.º 87 *de a natureza indenizatória poder ser afastada quando a fiscalização apurar a utilização dos recursos em benefício próprio não relacionado à atividade legislativa* não exclui que a apuração dessa circunstância se opere mediante prova indireta.

Isso porque, para excluí-la teria de o ter afirmado expressamente e dentre os seus precedentes não poderia ter sido incluído o Acórdão n.º 9202-001895, uma vez que essa decisão admitiu a prova indireta ao afirmar que a fiscalização deveria adotar parâmetros semelhantes ao do art. 42 da Lei n.º 9.430, de 1996.

Portanto, havendo elementos suficientes para gerar a convicção de *utilização dos recursos em benefício próprio não relacionado à atividade legislativa*, deve restar afastada a natureza indenizatória, ainda que tal convicção seja gerada mediante prova indireta.

No caso concreto, a contribuinte foi instada pela fiscalização a comprovar a destinação dos recursos, mas se limitou a afirmar que dela não mais dispunha por ter prestado contas para a Assembleia, restando-lhe apenas os ofícios recibados a documentar a entrega da documentação.

A Assembleia atestou haver o registro em seus arquivos da apresentação de prestação de contas, contudo não emitiu juízo de valor acerca do que foi apresentado a título de prestação de contas, tendo atestado que a documentação relativa às prestações de contas estariam em poder da Polícia Federal, mas as caixas pertinentes à prestação de contas apreendidas junto à Diretoria Financeira revelaram não haver documentos a demonstrar uma efetiva prestação de contas.

O Laudo de Exame Contábil n.º 258/2008 –SETEC/SR/DPF/AL (e-fls. 161/172) asseverou que, conforme documentação encaminhada pela Assembleia Legislativa de Alagoas, através do Ofício n.º 002/2008 - Gabinete do Procurador Geral, em resposta ao Ofício n.º 998/2008-NUCART (OP TATURANA/FASE SR/DPF/AL), a autuada “não prestou contas dos valores recebidos a título de verba de gabinete, no período de jan/2005 a jan/2006, em desacordo com o estabelecido no art. 3º da Resolução n.º 392/95” (e-fls. 167 e 169). Note-se que a redação é equívoca podendo se entender tanto que não prestou contas incorrendo em desacordo com o estabelecido no art. 3º da Resolução n.º 392/95 (e-fls. 150) como que não prestou contas em desacordo com o art. 3º da Resolução n.º 392/95. Acredito que a primeira interpretação deva prevalecer, eis que a documentação apresentada com o Ofício n.º 002/2008 - Gabinete do

Procurador Geral consistiu em cópias das normas de regência, conforme especificado no item “I - DO MATERIAL EXAMINADO”.

Portanto, no caso dos autos, há comprovação de que a recorrente não efetuou a uma efetiva prestação de contas perante a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, uma vez instada a tanto, sendo que, como destacado pela fiscalização e pelo Laudo, as regras jurídicas da Assembleia Legislativa obrigam a utilização da verba de gabinete segundo suas destinações específicas, a ser comprovada por prestação de contas, e dentro dos limites de valores determinados. Além disso, intimada pela fiscalização para comprovar a destinação dada aos recursos custeados pela verba de gabinete, a recorrente não foi capaz de exibir documentação hábil e idônea (e-fls. 42/49), argumentando não mais dela dispor.

Não se trata de imputar à contribuinte a responsabilidade pelo extravio de documentos apresentados para a Assembleia, mas de se constatar que a Assembleia não dispunha da documentação destinada a comprovar a destinação para as situações previstas como hábeis a gerar a verba de gabinete (Resolução da Assembleia n.º 369, de 1993, arts. 1.º, 2.º, 3.º e 77, § 2.º) e de a recorrente também não a possuir, tendo sido expressamente intimada a apresentá-la, além de a verba de gabinete ter sido depositada em contas de sua titularidade.

Diante desse contexto, não detectada uma efetiva comprovação da destinação dada aos recursos custeados pela verba de gabinete, aflora que os gastos ocorreram em benefício da pessoa da parlamentar e não da função parlamentar, a restar provado o desvirtuamento da verba de natureza indenizatória.

O caráter remuneratório é mais nítido ainda quando se considera que os limites de gastos estabelecidos nas regras da Assembleia para a verba de gabinete foram em muito ultrapassados.

Por fim, destaco que, de fato, a Resolução n.º 482, de 2008, foi editada em momento posterior ao período objeto do lançamento, sendo relevante destacar que, apesar de autodenominar-se interpretativa, trouxe em seu bojo matéria que inovou a ordem jurídica estadual alagoana, ao alterar os limites máximos dos valores previstos como verbas de gabinete dos parlamentares estaduais, com o intuito de contornar a manifesta irregularidade consistente em pagamentos que excediam consideravelmente os limites máximos permitidos e, com isso, pretender dar respaldo jurídico aos referidos pagamentos.

Isso posto, voto por CONHECER do recurso voluntário, REJEITAR A PRELIMINAR e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

(documento assinado digitalmente)

José Luís Hentsch Benjamin Pinheiro