



Ministério da Economia
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 13609.000411/2010-88
Recurso Voluntário
Acórdão nº 2401-008.445 – 2ª Seção de Julgamento / 4ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 08 de outubro de 2020
Recorrente MARIA DE LOURDES MENEZES
Interessado FAZENDA NACIONAL

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

Ano-calendário: 2005, 2006

VERBAS RECEBIDAS REGULARMENTE POR PARLAMENTARES.

Súmula CARF nº 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.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por maioria de votos, dar provimento parcial ao recurso voluntário para excluir da base de cálculo os rendimentos recebidos como verba de atividade parlamentar no montante de R\$ 46.300,00 no ano-calendário 2005 e R\$ 25.750,00 no ano-calendário 2006. Vencidos os conselheiros Rodrigo Lopes Araújo (relator), José Luís Hentsch Benjamin Pinheiro e Miriam Denise Xavier que negavam provimento ao recurso voluntário. Designado para redigir o voto vencedor o conselheiro Matheus Soares Leite.

(documento assinado digitalmente)

Miriam Denise Xavier - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Rodrigo Lopes Araújo - Relator

(documento assinado digitalmente)

Matheus Soares Leite - Redator designado

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

Relatório

Trata-se, na origem, de auto de infração relativo ao imposto de renda da pessoa física, eis que constatada omissão de rendimentos do trabalho com vínculo empregatício recebidos das seguintes pessoas jurídicas:

- a) Câmara Municipal de Ribeirão das Neves;
- b) Ministério da Saúde

A omissão relativa aos rendimentos pagos pela fonte “Ministério da Saúde” foi apurada pelo cotejo entre os rendimentos declarados e os constantes na Declaração do Imposto de Renda Retido Na Fonte (Dirf), não tendo sido contestada em sede de impugnação.

Quanto à omissão dos rendimentos pagos pela Câmara Municipal, consta do relatório fiscal (e-fls. 401-410) que:

A ação fiscal foi motivada pelo Ofício 030/2009 - LASM/PRMG, de 09/02/2009, fl 02, encaminhado pelo Ministério Público Federal, no qual era solicitado abertura de procedimento fiscal para apuração de possíveis irregularidades em relação a verbas de "subsídio", de "participações em reuniões extraordinárias" e "indenizatórias" percebidas pelos vereadores da Câmara Municipal do Município de Ribeirão das Neves.

O sujeito passivo, bem como os demais vereadores, 14 (quatorze) no total, percebeu "verba indenizatória" no período de 01/2005 a 07/2006, sendo que, entre 01/2005 e 04/2005, o valor individual foi de R\$3.500,00 (Três mil e quinhentos reais) e, a partir de 05/2005, R\$5.500,00 (Cinco mil e quinhentos reais), perfazendo, aproximadamente, o valor mensal de R\$49.000,00 (Quarenta e nove mil reais) e R\$77.000,00 (Setenta e sete mil reais), respectivamente.

Pelo que se aduz da legislação municipal a "verba indenizatória" seria devida em contrapartida aos serviços não prestados diretamente pela administração do Poder Legislativo, incluindo todo o material não fornecido necessário e vinculado ao exercício do mandato, por meio de indenização ou ajuda de gabinete.

Verificados os serviços prestados diretamente pela Câmara Municipal do Município de Ribeirão das Neves, constatou-se que a mesma, no período, dispunha de Copa Interna, Material de Escritório, Correios, Vale Transporte, Telecomunicações, Gasolina, Viagens, Veículos Próprios (fls. 05 a 13) e, em seu quadro de pessoal, Motoristas, Assessoria Jurídica, Assessoria Parlamentar, Contador, Assistente Administrativo, Telefonista, Recepcionista, Oficial de Manutenção, Assessor de Imprensa, dentre outros

Observa-se que os serviços contidos na legislação municipal hábeis a conceder a percepção da "verba Indenizatória" foram sempre prestados ou postos à disposição pela própria Câmara Municipal. Não obstante, após a cessação do pagamento da referida verba em 07/2006, não houve aumento significativo nas despesas relativamente a estes serviços pagos diretamente pela Câmara Municipal

Por outro lado, analisou-se o preenchimento dos requisitos formais para a validade da comprovação do efetivo pagamento ou prestação de serviços em relação aos documentos apresentados pelo sujeito passivo, a fim de obter ressarcimento a título de "Verba Indenizatória", nos termos da legislação vigente.

Em vista dos indícios de não aquisição de mercadorias ou não prestação dos serviços declarados, seja pela não apresentação do documento legal exigido ou pela falta de preenchimento dos requisitos legais dos mesmos, intimou-se a contribuinte a comprovar o seu efetivo pagamento conforme documento de fls. 351 a 363 e 365 a 378, sendo que a mesma não apresentou qualquer comprovação

Apurou-se ainda que, em nenhum momento, os gastos efetuados pelo sujeito passivo foram revertidos em benefício da função parlamentar. Assim, as ditas

"verbas indenizatórias" não se destinaram à reintegração ao patrimônio da pessoa de reembolso daquilo que se desfaleceu, nem muito menos recomposição de perdas ou prejuízos sofridos por dano. Isso posto, restou somente a hipótese, portanto, de acréscimo de proventos ou remuneração, a que faz jus pelo trabalho, configurando-se como verdadeira verba salarial indireta

Ciência da autuação em 01/04/2010, por via postal, conforme aviso de recebimento (AR – e-fl. 431)

Impugnação (e-fls.434-450) na qual a autuada alega:

- Nulidade do lançamento, por incongruência entre o relatório fiscal e os normativos citados;
- Falta de disponibilidade econômica da renda, inexistência de acréscimo patrimonial, impossibilidade de enquadramento nas hipóteses de incidência;
- Enquadramento das despesas como atividade parlamentar;
- Possibilidade de pagamento em dinheiro dos serviços prestados.

Lançamento julgado procedente pela Delegacia da Receita Federal de Julgamento (DRJ), conforme acórdão e-fls 473-478. Ementa:

OMISSÃO DE RENDIMENTOS. VERBA INDENIZATÓRIA. ATIVIDADE PARLAMENTAR. DESEMBOLSO. EFETIVO PAGAMENTO.

São tributáveis, por integrar o patrimônio do beneficiário, as verbas reembolsadas quando inexistente a comprovação de que os valores pagos reverteram-se em benefício exclusivo da atividade parlamentar.

As despesas inerentes ao mandato parlamentar devem ser comprovadas com a apresentação de documentos hábeis e idôneos que demonstrem a efetividade dos pagamentos.

OMISSÃO DE RENDIMENTOS. MATÉRIA NÃO IMPUGNADA.

Considera-se não impugnada a parte do lançamento que não tenha sido expressamente contestada pelo contribuinte.

Recurso Voluntário (e-fls. 485-499) no qual a recorrente reitera os argumentos da impugnação. Acrescenta ainda, ao final do recurso que “subsidiariamente, é imperioso recordar que todas as despesas com instrução, colacionadas nas fls. ¾ da presente atividade de fiscalização, foram devidamente comprovadas (...), o que torna ilegal a glosa efetuada (...)”

É o relatório.

Voto Vencido

Conselheiro Rodrigo Lopes Araújo, Relator.

Análise de admissibilidade

A ciência da decisão de primeira instância se deu em 17/09/2012, por via postal, conforme AR (e-fl. 482). Recurso voluntário apresentado em 15/10/2012, de acordo com protocolo (e-fl. 485). O recurso é tempestivo e atende aos demais requisitos de admissibilidade, de forma que deve ser conhecido.

Omissão de rendimentos – Atividade legislativa

O recorrente somente se insurge quanto à parcela do lançamento relativa aos valores recebidos pela contribuinte – vereadora da Câmara Municipal de Ribeirão das Neves/MG - a título de verba indenizatória nos anos de 2005 e 2006. A verba era assim prevista na Lei Municipal 2.626/2003:

Art. 2º Serão indenizados os serviços não prestados diretamente pela Administração do Poder Legislativo, todo o material não fornecido necessários e vinculados ao exercício do mandato, por meio de indenização ou ajuda de gabinete.

§ 1º a indenização a que se refere o caput deste artigo, fica limitada mensalmente ao valor global de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais).

Posteriormente, a Lei Municipal 2.930/2006 alterou, em 8 de junho de 2006, as disposições relacionadas a tal verba:

Art. 1º - A Câmara Municipal, mediante requerimento, indenizará o Vereador, mensalmente, por despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar no valor de até R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais).

§ 1º - São despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar:

(...)

§ 2º O limite da verba indenizatória relativa ao "caput" é mensal, não sendo permitida a sua acumulação.

A fiscalização motivou, em síntese, o lançamento, pelo fato de que:

- Os serviços contidos na legislação municipal hábeis a conceder a verba indenizatória (copa, material de escritório, correios etc) foram sempre prestados pela Câmara Municipal. Ainda, após a cessação do pagamento da verba em 07/2006, não houve significativo aumento nas despesas relativas a esses serviços;
- Não foi apresentada nota fiscal ou cupom fiscal de serviços prestados por pessoas jurídicas, apenas recibos, pedidos, orçamentos ou notas de venda;
- Quando apresentado o cupom fiscal, não há identificação do cliente;
- Não foi comprovada a efetividade do pagamento de nenhum dos serviços.

A contribuinte, tanto em sua impugnação quanto no recurso voluntário, tece considerações sobre os pressupostos de validade dos atos administrativos e sobre o conceito de renda e sua disponibilidade econômica e jurídica. Alega que a mera disponibilização das verbas indenizatórias não é suficiente para a incidência do imposto e que a posse física do numerário não compõe sua renda.

No aspecto teórico, é aceitável o argumento: em tese, as chamadas “verbas de gabinete” têm natureza jurídica de indenização, destinando-se à recomposição de seu patrimônio, por meio de reembolso dos gastos feitos pelo parlamentar durante sua atividade. Os valores são fornecidos para o trabalho, não se configurando acréscimo patrimonial e, portanto, sendo excluídos do conceito de renda. Esse é o entendimento deste Conselho, que deu origem à Súmula CARF nº 87, com seguinte enunciado:

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.

No entanto, veja-se que a segunda parte da Súmula (“exceto...”) leva à interpretação de que, no caso concreto, é possível que seja verificada a desnaturação das verbas recebidas: basta que os valores tenham se revertido em benefício próprio. Nessa hipótese, as verbas, ao invés de recomporem o patrimônio do contribuinte, o aumentam, o que ocorre quando as despesas não são efetivamente realizadas ou não se relacionam com a atividade parlamentar.

Nessa linha seguiu a fiscalização, ao solicitar prova do efetivo pagamento das despesas, por meio do termo de intimação fiscal 01 (e-fl. 361), recebido em 29/09/2009.

Em resposta, a fiscalizada respondeu que “face a complexidade do assunto, da quantidade dos itens e documentos que devem ser analisados e juntados o prazo se tornou insuficiente”.

Não tendo obtido resposta, a fiscalização reintimou a fiscalizada em 21/12/2009, que respondeu somente que as despesas se realizavam com pagamento em dinheiro, sem porém apresentar um único documento comprobatório.

Em sua defesa, tanto na impugnação quanto no recurso voluntário, a recorrente mantém o argumento: que as despesas foram todas pagas em espécie; que o meio de pagamento é a moeda em curso legal; que um único saque no início do mês serve para comprovação.

Não se nega que o dinheiro em espécie tem curso forçado no país, de acordo com determinação legal. No entanto, sequer o suposto saque no início do mês, de toda a verba, foi comprovado pela recorrente. Além disso, não é crível que absolutamente todas as despesas, ao longo de um ano e meio, tenham sido pagas em dinheiro, principalmente as que tem valores em centavos.

A Lei Municipal 2.930/2006 pode ser lida como apresentando contornos das critérios que envolvem as despesas da atividade parlamentar: despesas relativas à conservação do escritório de representação, gastos com material de escritório, gastos com combustível, serviços de consultoria, divulgação da atividade, passagens, hospedagem e assinatura, entre outras. Parte da documentação juntada apresenta formalmente tais características, porém só isso não é o suficiente: é necessária a demonstração de que os serviços foram efetivamente pagos – nos valores integrais presentes nos documentos – com recursos recebidos pela parlamentar, justificando o caráter indenizatório da verba para tanto destinada.

Pela própria atividade legislativa exercida pela recorrente e pela origem da verba, é esperado um controle maior na utilização dos recursos. Não é possível aceitar, por exemplo, como comprovante de despesas meros recibos/orçamentos fornecidos por pessoas jurídicas (e-fls. 63, 64, 80, 87, 99, 133, 137, 162, 168, 232, 240, 282, 295) ou documentos sem identificação completa do beneficiário ou do serviço prestado (e-fls. 77, 98, 138, 172). Todavia, ao não apresentar um único comprovante do pagamento das despesas, a contribuinte reforça o caráter probante da omissão como um todo, dando ensejo a considerar as verbas recebidas como renda obtida e justificando o lançamento do imposto correspondente.

Conclusão

Pelo exposto, voto por:

- CONHECER do Recurso Voluntário; e
- No mérito, NEGAR PROVIMENTO ao Recurso.

(documento assinado digitalmente)

Rodrigo Lopes Araújo

Voto Vencedor

Conselheiro Matheus Soares Leite – Redator Designado

Não obstante as sempre bem fundamentadas razões do ilustre Conselheiro Relator, peço vênia para manifestar entendimento divergente, na hipótese vertente, no tocante à incidência de imposto sobre a renda de pessoa física sobre os valores recebidos pela contribuinte – vereadora da Câmara Municipal de Ribeirão das Neves/MG - a título de verba indenizatória nos anos de 2005 e 2006, o que será feito a seguir.

Pois bem. Nos termos da legislação de regência, constituem rendimento bruto sujeito à incidência do Imposto de Renda todo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e pensões percebidos em dinheiro, os proventos de qualquer natureza, assim também entendidos os acréscimos patrimoniais não correspondentes aos rendimentos declarados, independentemente da denominação dos rendimentos, títulos ou direitos, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem dos bens produtores da renda e da forma de percepção das rendas ou proventos, bastando, para a incidência do imposto, o benefício do contribuinte por qualquer forma e a qualquer título.

No caso dos autos, a questão controvertida diz respeito à incidência ou não de imposto sobre a renda de pessoa física sobre os valores recebidos pela contribuinte que, à época, ocupava a função de vereadora da Câmara de Ribeirão das Neves/MG, a título de verba indenizatória, nos anos de 2005 e 2006.

Conforme bem elucidado pelo Relator, a matéria não é nova no âmbito deste Conselho, já tendo sido, inclusive, objeto da Súmula CARF nº 87, que aduz que “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”.

Contudo, em que pese o posicionamento firmado pelo Relator, entendo que não houve nos autos uma demonstração concreta pela fiscalização, que evidenciasse a utilização dos recursos em benefício próprio da recorrente, em atividade não relacionada com a função legislativa, o que permitiria aplicar a exceção prevista na parte final da Súmula CARF nº 87.

Tem-se, pois, que via de regra, as verbas recebidas regularmente por parlamentares a título de auxílio gabinete e hospedagem, não estão sujeitas à incidência do imposto de renda, sobretudo por se tratar de uma indenização, com a função de recompor o patrimônio, em razão da ocorrência de dispêndios para o exercício da atividade parlamentar.

A meu ver, a forma como foi conduzido o procedimento fiscal acabou transferindo o ônus da acusação para o próprio contribuinte quando, na verdade, a prova do desvirtuamento da verba parlamentar deveria ser produzida pela própria fiscalização. A propósito, os valores não são expressivos, e a fiscalização considerou como verba remuneratória sujeita à incidência do imposto de renda todo o valor recebido pela recorrente.

A fiscalização entende que a natureza indenizatória da verba apenas seria comprovada mediante a prova do desembolso. Contudo, considerando a natureza das despesas, verifica-se que *in casu*, tratam-se, a princípio, de dispêndios relacionados com a atividade parlamentar e também verifico que houve efetivamente a prestação de contas pela recorrente.

Ainda que se admita a existência de um processo de investigação para a verificação dos gastos, a transferência do ônus de o contribuinte comprovar a totalidade dos dispêndios, como de natureza indenizatória, é descabida e desproporcional. Ademais, o fato de parte dos serviços contratados pela recorrente serem também disponibilizados pela própria Câmara Municipal, não impede que o parlamentar, em decorrência da dinâmica da vida profissional, opte por contratar os mesmos serviços com a utilização das verbas de gabinete.

Entendo, pois, que a discussão acerca da necessidade da verba deve ser discutida em âmbito próprio, sobretudo no âmbito do Poder Legislativo, não sendo possível ratificar o entendimento da fiscalização de que a totalidade das verbas seriam de caráter remuneratório, sem ao menos demonstrar indícios convergentes sobre o desvirtuamento das verbas regularmente recebidas.

A propósito, é dever do Fisco investigar e verificar a ocorrência do fato jurídico-tributário, cabendo demonstrar a ocorrência dos fatos que servem de suporte à exigência fiscal de forma clara e precisa, principalmente em virtude do princípio da tipicidade cerrada e da verdade material albergada no processo administrativo fiscal. Em outras palavras, é dever da fiscalização o exame da verificação completa da ocorrência do fato gerador, tendo, inclusive, um largo prazo decadencial para proceder desta forma, não sendo possível inverter o ônus da acusação para o próprio contribuinte.

É gizar, a propósito, que o dever de motivar o ato administrativo, assim como a verdade material – princípios regentes do processo administrativo tributário – impõem à Administração Fazendária verdadeiro **dever de provar**, típica e privativamente estatal – **o que não foi observado no caso concreto. Faltou, por parte da fiscalização, um exame mais aprofundado da questão posta, apresentando provas concretas acerca do desvirtuamento das verbas regularmente recebidas, não podendo subsidiar a completa inversão do ônus da acusação.**

A propósito, nunca é demais lembrar que o ônus da prova incumbe a quem acusa, ainda que seja este o agente estatal. O interesse público ou a presunção de legitimidade dos atos administrativos não acobertam nem permitem acusação sem prova. Nesse sentido, o próprio Estado (e seus agentes) deve fazer cumprir e obedecer aos ditames constitucionais processuais, com o fim de assegurar aos cidadãos o exercício dos direitos e garantias e a segurança jurídica e resguardar, aí sim, o interesse público.

Neste particular, o caso dos autos, a meu ver, demonstra uma completa incerteza sobre o crédito tributário lançado, de modo que devem ser excluídos da base de cálculo os rendimentos recebidos como verba de atividade parlamentar no montante de R\$ 46.300,00 no ano-calendário 2005 e R\$ 25.750,00 no ano-calendário 2006.

Conclusão

Ante o exposto, voto por CONHECER do Recurso Voluntário para, no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, a fim de excluir da base de cálculo os rendimentos recebidos como verba de atividade parlamentar no montante de R\$ 46.300,00 no ano-calendário 2005 e R\$ 25.750,00 no ano-calendário 2006.

É como voto.

(documento assinado digitalmente)

Matheus Soares Leite