



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
SEGUNDA CÂMARA

Processo n°	19515.000484/2002-95
Recurso n°	150.439 Voluntário
Matéria	IRPF - Ex.: 1999
Acórdão n°	102-48.737
Sessão de	12 de setembro de 2007
Recorrente	ISRAEL ZEK CER
Recorrida	3ª Turma/DRJ-SÃO PAULO/SP II

Ementa:

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.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDAM os Membros da Segunda Câmara do Primeiro Conselho de Contribuintes, por unanimidade de votos, DAR provimento ao recurso, nos termos do relatório e voto que passam a integrar o presente julgado.

LEILA MARIA SCHERRER LEITÃO
Presidente



MOISÉS GIACOMELLI NUNES DA SILVA
Relator

FORMALIZADO EM:

17 OUT 2007

Participaram, ainda, do presente julgamento, os Conselheiros: NAURY FRAGOSO TANAKA, LEONARDO HENRIQUE MAGALHÃES DE OLIVEIRA, JOSÉ RAIMUNDO TOSTA SANTOS, LUIZA HELENA GALANTE DE MORAES (Suplente convocada) e ROBERTO WILLIAM GONÇALVES (Suplente convocado). Ausente, justificadamente, a Conselheira SILVANA MANCINI KARAM.



Relatório

Conforme termo de verificação fiscal de fls. 28, em face de correspondência encaminhada pela Secretaria Geral de Administração da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em decorrência de procedimento fiscal instaurado junto àquela Casa Legislativa, a Secretaria da Receita Federal foi informada que, a partir do mês de maio de 1997, os Srs. Deputados, no exercício de seu mandato, passaram a contar com verbas denominadas “auxílio-encargos gerais de gabinete e auxílio hospedagem”, de valor mensal correspondente a 1.250 UFESP’S (um mil e duzentas e cinquenta Unidades Fiscais do Estado de São Paulo).

Diante da relação de fls. 09 a 12 com o nome de todos os Deputados e Suplentes que exerceram mandato na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, no ano de 1998, dentre os quais se encontra o recorrente, este, à fl. 16, foi intimado para “informar se os valores acima referenciados foram oferecidos à tributação, comprovando o evento.”

Não tendo oferecido à tributação os valores recebidos a título de “auxílio-encargos gerais de gabinete e auxílio hospedagem”, a fiscalização considerou tais verbas como omissão de rendimentos, sob o entendimento de que a ajuda de custo isenta do imposto de renda é somente aquela que se reveste de caráter indenizatório, destinada a atender as despesas com transporte, frete e locação do beneficiário e seus familiares, expressamente identificada pelo inciso I, do artigo 44, do RIR/94.

Notificado, o contribuinte apresentou a impugnação de fls. 42 a 69, sustentando que nos termos do artigo 11 da Resolução 783/97, da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, os valores objeto de autuação eram destinados a “cobrir gastos com o funcionamento e manutenção dos Gabinetes, previstos nos artigos 1º., inciso I, e 8º., da Resolução 776/96.”, sendo que tal valor não se constituía em remuneração pelo trabalho, mas sim para o trabalho.

Na impugnação, caso o entendimento fosse pela tributação dos mencionados valores, alegou o contribuinte que a responsabilidade pela retenção era da fonte pagadora, constituindo-se em sujeito passivo da obrigação tributária.

A 3ª. Turma da DRJ de São Paulo, julgou procedente o lançamento por meio do acórdão de fls. 74 a 87, que possui a seguinte ementa:

Ementa: MAJORAÇÃO DOS RENDIMENTOS RECEBIDOS DE PESSOAS JURÍDICAS.

Ausente da legislação tributária federal dispositivo que determine a exclusão da remuneração paga a Parlamentar a título de “Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete e Auxílio-Hospedagem, deve ela ser incluída entre os rendimentos brutos para todos os efeitos fiscais.

.... O caráter indenizatório e a exclusão, dentre os rendimentos tributáveis, do pagamento efetuado a assalariado devem estar previstos pela legislação federal para que seu valor seja excluído do rendimento bruto.

RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. A responsabilidade da fonte pagadora pela retenção na fonte e recolhimento do tributo não exclui a responsabilidade do beneficiário do respectivo rendimento, no que

tange ao oferecimento deste rendimento à tributação em sua declaração de ajuste anual.

JUROS DE MORA. TAXA REFERENCIAL SELIC.

Havendo previsão legal da aplicação da taxa SELIC, não cabe à Autoridade Julgadora exonerar a cobrança dos juros de mora legalmente estabelecida.

Lançamento Procedente.

Notificado do acórdão em 14 de fevereiro de 2006, no dia 23 do mesmo mês e ano, o recorrente apresentou o recurso de fls. 92 a 126, postulando o cancelamento da exigência do crédito tributário com base nos seguintes fundamentos:

(i) que a natureza da verba recebida é indenizatória, pois se destinava ao suporte dos custos e não a remunerar contraprestação do trabalho.

(ii) no caso em análise a matéria sequer se encontra no campo da incidência tributária. As quantias recebidas não são rendimentos, daí porque não há que se argumentar com isenção, como faz o fisco.

(iii) em defesa de sua tese, o recorrente cita jurisprudência do STJ, que teve como relator o Ministro José Delgado, sustentando que as verbas de gabinete recebidas pelos parlamentares, embora pagas de modo constante, isto é, mensalmente, não se incorporam aos subsídios e, nos termos do que já decidiu o STF, no Recurso Extraordinário 204.143, em que foi relator o Ministro Octávio Galloti, “a verba de gabinete destinada aos parlamentares tem conteúdo indenizatório, haja vista que se destina a cobrir despesas com o referido membro do Poder Legislativo tem com a administração de seu próprio gabinete.”

(iv) no que tange à ilegitimidade passiva, o contribuinte reitera os argumentos colocados na impugnação sustentando que nos termos dos artigos 629, 791 e 919 do RIR de 1994, a responsabilidade é da fonte pagadora.

É o relatório.

96

Voto

Conselheiro MOISÉS GIACOMELLI NUNES DA SILVA, Relator

O recurso é tempestivo, na conformidade do prazo estabelecido pelo artigo 33 do Decreto n. 70.235 de 06 de março de 1972, está devidamente fundamentado e foi interposto por parte legítima, razão porque dele tomo conhecimento e passo ao exame do mérito.

A inconformidade do contribuinte passa, obrigatoriamente, pela análise da natureza jurídica das verbas de gabinete recebidas pelos senhores deputados. Há que se identificar se se tratam de valores recebidos pelo trabalho ou para o trabalho. Os valores recebidos pelo trabalho se constituem rendimentos e estão sujeitos à incidência do Imposto de Renda. As importâncias recebidas para o trabalho, isto é, os recursos que são alcançados para que alguém possa executar determinada atividade, sem os quais não poderia desenvolver da forma esperada, não se constituem em rendimentos, mas sim meios necessários ao exercício da função, do encargo ou do trabalho.

Sem entrar no mérito político da decisão da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo de aprovar a Resolução 783, de 1997, cujo artigo 11 prevê a instituição do denominado "Auxílio Encargos Gerais de Gabinete de Deputado e Auxílio Hospedagem" destinado a cobrir gastos com o funcionamento e manutenção dos Gabinetes, hospedagens, combustível, lubrificantes, extração de cópias reprográficas, expedição de cartas e telegramas, assinaturas de jornais e revistas, fornecimento de materiais de escritório, impressão de livretos e tablóides parlamentares etc, periódicos e demais despesas inerentes ao pleno exercício das atividades parlamentares", cabe perquirir se a referida verba tinha natureza indenizatória ou remuneratória.

Em regra, nas verbas de natureza indenizatória, a fonte que alcança os recursos necessários ao seu adimplemento exige prestação de contas. No caso dos autos, entretanto, no período em questão, apesar da Assembléia Legislativa mencionar que tais verbas destinavam-se ao pagamento das despesas inerentes ao exercício do mandato de Deputado Estadual (art. 11, § 2º, I a VII da Resolução 783, de 01 de julho de 1997, não exigia prestação de contas, exigência que somente iniciou a fazer a partir da Resolução nº 822, de 14 de dezembro de 2001, cujos artigos 1º e 2º, assim dispõem:

Resolução nº 822 de 14 de dezembro de 2001.

Art. 1º - A aplicação do Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Deputado e Auxílio-Hospedagem, devidos mensalmente, destinados a cobrir gastos com o funcionamento e manutenção dos gabinetes, previstos nos artigos 1º, inciso I, alínea "I" e 8º da Resolução nº 776/96, com hospedagem e demais despesas inerentes ao pleno exercício das atividades parlamentares, a que se refere o artigo 11 da Resolução nº 783, de 1º de julho de 1997, obedecerá, doravante, o contido na presente Resolução.

Art. 2º - Toda despesa efetuada pelo gabinete de Deputado da assembléia Legislativa, de acordo com o artigo 11 da Resolução nº

783, de 1.º de julho de 1997, deverá ser individual e adequadamente comprovada, sob pena de não ser ressarcida.

Para este relator, no momento em que os dispositivos legais acima transcritos exigem que todas as despesas correspondentes à aplicação da verba denominada Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Deputado e Auxílio-Hospedagem” devem ser de forma individual e adequadamente comprovada, sob pena de não ser ressarcida, não deixam dúvidas que se tratam de verbas de natureza indenizatória e não remuneratória.

Questão a ser enfrentada diz respeito à natureza jurídica do citado “auxílio” antes da Resolução nº 822, de 14 de dezembro de 2001, em que a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo não exigia a devida comprovação das despesas. O fato da fonte que aporta os recursos não exigir a comprovação das despesas seria suficiente para mudar a natureza jurídica dos valores correspondentes?

Entendo que a exigência ou não de comprovação das despesas não transforma em renda aquilo que não é renda. Se eu digo que a comprovação dos valores correspondentes aos meios necessários ao exercício de determinada atividade não se constitui em rendimentos, não será o fato da fonte que alcança os recursos, destinados ao mesmo fim, dispensar a respectiva comprovação, que tais valores se transformarão em renda, aqui entendida como riqueza nova, acréscimo patrimonial.

Ao apreciar a natureza jurídica da “verba de gabinete”, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário de nº 204.143-2, julgado em 25-03-97, em que foi relator o Ministro Octávio Gallotti, assentou que os subsídios dos Deputados Estaduais são fixados nos termos do artigo 27, § 2º., da Constituição Federal, na razão de, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observados o que dispõem os artigos 39, § 4º., 57, § 7º, 150, III, § 2º, I.

O artigo 39, § 4º., da Constituição Federal, por sua vez, prevê que “o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, X e XI.”

Os dispositivos constitucionais acima referidos, a exemplo do que já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em especial nos fundamentos contidos na decisão do Ministro Sepúlveda Pertence, que ao suspender a segurança deferida no acórdão atacado por meio do Recurso Extraordinário nº 204.143-2, afastou a tese de natureza remuneratória da denominada “verba de Gabinete”, arrimando sua decisão com a seguinte passagem que transcrevo:

“Que o caráter supostamente indenizatório da referida verba viesse a dissimular a indevida evasão do imposto de renda e a regra constitucional da equivalência dos tetos (CF, art. 37, XI) – segundo alega a impetração (fl. 43) – e, de sombra, a fraudar o limite de 75% da remuneração dos congressistas (art. 27, § 2º.) – é questão que diz apenas com a legitimidade do seu pagamento aos parlamentares estaduais em exercício.”

Tenho que a “verba de gabinete” se constituem nos meios necessários para que o parlamentar possa exercer seu mandato. A não exigência de prestação de contas da forma com que foi gasta a citada verba é questão que diz respeito ao controle e a transparência da

Administração. Isto, todavia, não transporta a “verba de gabinete” do campo da indenização para o campo dos rendimentos caracterizados por acréscimo patrimonial.

Em certos casos, a Administração, por exemplo, quando paga diária com valor previamente fixado, pode exigir que o servidor comprove sua participação no evento, sem precisar o quanto foi gasto. Em tais hipóteses, se o servidor gastar mais do que o valor presumido como meio suficiente à finalidade a que se destina, não terá direito de reclamar a diferença. Entretanto, se o mesmo servidor que recebeu os recursos destinados à alimentação e, por qualquer razão, resolver ficar sem se alimentar, tais recursos não se transformarão em rendimentos para sobre eles incidir contribuição social, imposto de renda e reflexos no cálculo do valor da aposentadoria.

Nas palavras de Luigi Vittorio Berliri, citado por Roque Antonio Carrazza, em sua Obra Imposto sobre a Renda, 2ª. Edição, Ed. Malheiros, 2006, pág. 37,

“A renda tributável não pode ser constituída senão por uma nova riqueza, produzida do capital, do trabalho ou de um e outro conjuntamente, e que seja destacada de uma causa produtiva, conquistando uma autonomia própria e uma aptidão própria e independentemente para produzir concretamente outra riqueza.”

Dito de outro modo, segundo o autor citado, “renda e proventos de qualquer natureza são acréscimo patrimoniais experimentados pelo contribuinte ao longo de um determinado período de tempo. Ou, se preferirmos, são o resultado positivo de uma subtração que tem por *diminuendo* os rendimentos brutos auferidos pelo contribuinte entre dois marcos temporais, e por *subtraendo* o total das deduções e abatimentos, que a Constituição e as leis que com ela se afirmam permitem fazer.”

No exame do caso concreto ainda se pode considerar as disposições do artigo 11, § 2º, I a VII, da Resolução 783, de 1997, que instituiu a citada “verba de gabinete”, “in verbis”:

Art. 11 – Ficam instituídos os Auxílios-Encargos gerais de Gabinete de Deputado e Auxílio Hospedagem, devidos mensalmente, correspondentes a 1.250 (hum mil duzentos e cinquenta) UPFs., destinados a cobrir gastos com o funcionamento e manutenção dos gabinetes, previstos nos artigos, 1º, inciso I, alínea “I” e 8º da Resolução nº 776/96, com hospedagem e demais despesas inerentes ao pleno exercício das atividades parlamentares.

...

§ 2º - Em razão da instituição do Auxílio de que trata o artigo 11, ficam cessados:

- I – fornecimento de combustível e lubrificantes;*
- II – reembolso de despesas efetuadas com reparos de avarias mecânicas, inclusive com troca de peças e componentes, bem como de aquisição de combustível e lubrificantes;*
- III - impressão de livretos e tablóides parlamentares;*
- IV – extração de cópias reprográficas;*
- V - expedição de cartas e telegramas;*
- VI – expedição de cartas e telegramas;*

VI – fornecimento de materiais de escritório classificados como despesas de consumo, e

VII – assinaturas de jornais e periódicos.

Pelo que se depreende da norma ora transcrita, as despesas acima referidas são necessárias para que o parlamentar possa desempenhar o seu mandato. Assim, têm natureza indenizatória. 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.

Pelos fundamentos acima expostos, concluo que as verbas de gabinete recebidas pelos Senhores Deputados, 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.**

No ponto em que o acórdão recorrido alicerçou sua tese no fundamento de que os Estados-Membros não têm competência para concederem isenção, entendo, com a devida vênia, que se faz necessário distinguir os conceitos de não incidência e de isenção. Só é possível conceder isenção em relação a tributo se houver uma regra-matriz de incidência tributária sobre o fato juridicamente qualificado. Não cabe falar em isenção do imposto de renda sobre o denominado “auxílio de gabinete”, na medida que tais verbas não se inserem no conceito de subsídio de que tratam os artigos 27, § 2º. e 39, § 4º. da Constituição Federal, nem no conceito de renda do artigo 43 do CTN.

Pelo exposto, voto no sentido de **DAR** provimento ao recurso para afastar a exigência do crédito tributário.

Sala das Sessões-DF, em 12 de setembro de 2007.


MOISÉS GIACOMELLI NUNES DA SILVA