



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IVO CASSOL

Junta-se ao processado do  
PDS nº 71 de 2012.  
Em 27/3/2012

Dilma Rousseff

## MANIFESTAÇÃO DO SENADOR IVO CASSOL EM RELAÇÃO AO PDS N° 71/2011

Esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) examina Projeto de Decreto Legislativo (DGL) nº 71, de 2011, que tem por finalidade disciplinar o pagamento da ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, com a proposta de inclusão de dois parágrafos no art. 1º do Decreto Legislativo (DGL) nº 805, de 2010, o qual fixa o idêntico subsídio para os membros do Congresso Nacional, o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estados e dá outras providências.

Distribuído ao Senador Lindbergh Farias, manifestou-se o ilustre Relator, em seu parecer, pela aprovação do Decreto Legislativo nº 71, de 2011, na forma apresentada pela Senadora Gleisi Hoffmann.

Em sua conclusão, assim dispõe o parecer do ilustre relator: *"Assim, a presente proposição extingue os denominados "14º e 15º salários" dos Deputados Federais e Senadores. Permanece, apenas, a ajuda de custo no início e final do mandato que, efetivamente, têm a natureza desse tipo de vantagem."*

É um erro falar-se em 14º e 15º salários dos Deputados Federais e Senadores. É induzir ao erro a opinião pública. Segundo Nota emitida pela Administração do Senado Federal, via email, a todos os parlamentares da Casa, "a natureza jurídica indenizatória/compensatória da doutrina e na jurisprudência e, no caso da remuneração dos Congressistas, é amparada em expressa citação no corpo do artigo 49, VII, da Carta Magna.

Assim, na análise do embasamento legal e da finalidade a que se destinam os pagamentos declarados como ajuda de custo, e não 14º e 15º salários, como dito, efetuados no início e no final de cada sessão legislativa, bem como a fundamentação legal para a não-



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IVO CASSOL

retenção na fonte do Imposto de Renda relativamente a tais verbas, passamos a análise criteriosa do que o embate nos traz:

Primeiramente, cumpre esclarecer que a ajuda de custo prevista no Decreto Legislativo nº 07/1995, devida ao parlamentar no início e no final de cada sessão legislativa **possui natureza compensatória**, nos termos que dispõe o Parágrafo 1º do art. 3º da citada norma, nos seguintes termos:

Art. 3º (...).

Parágrafo 1º A ajuda de custo **destina-se à compensação de despesas** com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária convocadas na forma da Constituição Federal. (Grifos nossos.)

Trata-se, portanto, de designação específica, cuja natureza jurídica compensatória vem expressamente fixada na lei, qual seja compensar o parlamentar pelas despesas necessárias ao seu comparecimento e ao seu retorno ao Estado de origem no início e no final das sessões legislativas.

Nesse sentido, se a verba destina-se a suportar custos, é evidente a sua natureza indenizatória/compensatória, não se constituindo em contraprestação ao trabalho realizado, razão pela qual as hipóteses de incidência do imposto de renda não a alcançam.

É importante ressaltar que, em matéria tributária, a Constituição Federal outorgou à União a competência legislativa para instituir tributos, a exemplo do imposto sobre a renda e os



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador IVO CASSOL

proventos de qualquer natureza, mas, em contrapartida, assegurou aos contribuintes um rol de direitos e garantias contra o exercício arbitrário e abusivo dessa competência.

Nesse sentido, a essência dos conceitos de renda e proventos de qualquer natureza possui elementos estáveis, permanentes, que não podem ser alterados pela legislação federal, já que esses elementos decorrem da própria constituição. Logo, **apenas os fatos que geram disponibilidade de riqueza nova abrem espaço à tributação**. A renda tributável é aquela pessoal, que representa ganho econômico, durante certo lapso de tempo. Sem que haja efetivo acréscimo patrimonial, não há, segundo a Constituição e o Código Tributário Nacional, renda nem proventos.

O Superior Tribunal de justiça mantém firme entendimento no caráter indenizatório da ajuda de custo paga aos parlamentares, conforme os seguintes precedentes:

**TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE  
RENDA PESSOA FÍSICA. VERBAS PERCEBIDAS POR  
PARLAMENTARES A TÍTULO DE AJUDA DE CUSTO E  
PELO COMPARECIMENTO A SESSÕES  
EXTRAORDINÁRIAS. NATUREZA JURÍDICA  
INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA. PRECEDENTES. 1.**

O fato gerador do imposto de renda é a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica decorrente de acréscimo patrimonial (art. 43 do CNT). Dentro deste conceito não se enquadram os valores recebidos por parlamentares a título de ajuda de custo pelo comparecimento às convocações extraordinárias e pelos



gastos de início e fim de sessão legislativa, tendo em vista sua natureza jurídica indenizatória. Precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção. 2. Recurso especial provido. (RESP 200901776915, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ – SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 26/02/2010).

**TRIBUTÁRIO – RECURSO ESPECIAL – CNT, ART. 43 –  
IMPOSTO DE RENDA – VERBAS PERCEBIDAS POR  
PARLAMENTARES A TÍTULO DE AJUDA DE CUSTO E  
PELO COMPARECIMENTO A SESSÕES  
EXTRAORDINÁRIAS – NATUREZA  
JURÍDICA INDENIZATÓRIA – NÃO INCIDÊNCIA.  
PRECEDENTES.** 1. O fato gerador do imposto de renda é a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica decorrente de acréscimo patrimonial (art. 43 do CTN). Dentro deste conceito não se enquadram os valores recebidos por parlamentares a título de ajuda de custo pelo comparecimento às convocações extraordinárias e pelos gastos de início e fim de sessão legislativa, tendo em vista que sua natureza jurídica indenizatória é conferida expressamente pela Constituição Federal (art. 57, parágrafo 7º). 2. Recurso especial não provido. (RESP



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador IVO CASSOL

200700090090, ELIANA CALMON, STJ – SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 18/09/2008.)

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. PARLAMENTARES. IMPOSTO DE RENDA INCIDENTE SOBRE VERBAS PERCEBIDAS A TÍTULO DE INDENIZAÇÃO E AJUDA DE CUSTO REFERENTE A COMPARECIMENTO EM SESSÕES LEGISLATIVAS. 1. A ajuda de custo para participação em sessão extraordinária implica em que a referida verba tenha caráter indenizatório que lhe empresta textualmente a Constituição Federal de 1988. 2. As verbas indenizatórias não estão sujeitas a imposto de renda, posto não caracterizarem acréscimo patrimonial lato senso. 3. A legislação tributária, reclamada pelo princípio da legalidade, é composta por normas secundárias na dicção do artigo 96 c/c artigo 100 do CTN. 4. À época dos fatos, mercê da definição constitucional, o próprio Regimento Interno da Casa Legislativa regulava a não-incidência na forma dos artigos 24, 27 e 28 da Resolução 156, de 10 de dezembro de 1991, e o decreto Regulamentador do Imposto de Renda. 5. Deveras, em tutela satisfativa antecipada, à unanimidade, reconheceu o presente órgão



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IVO CASSOL

1 julgador a natureza indenizatória da ajuda de custo in foco,  
1 esvaziando a discussão sobre a responsabilidade da fonte  
1 pagadora. 6. A título de argumento *obter dictum*, impõe-se  
destacar que o Egrégio STF, nos autos do Mandato de  
Segurança n.º 25.641-9/DF, Rel. Ministro Eros Grau,  
publicado no DJE de 22 de fevereiro de 2008, assim  
enumerou os requisitos para que o contribuinte restituísse  
o que não foi cobrado pelo responsável, *verbis*: presença  
de boa-fé, ausência de interferência para a concessão da  
vantagem questionada, existência de dúvida plausível  
sobre a interpretação da norma que autorizou o  
pagamento e interpretação razoável, ainda que errônea,  
pela Administração.

7. O imposto de renda não incidente é questão prejudicial  
em relação à responsabilização da fonte pagadora na  
forma do artigo 121 do CTN, por isso que inexistente o  
tributo, incorrente a responsabilidade. 8. Recurso  
especial da Fazenda Nacional desprovido. Recurso  
especial da Assembléia Legislativa do Estado de  
Pernambuco prejudicado.

(RESP 200701123766, LUIZ FUX, STJ – PRIMEIRA  
TURMA, DJE DATA: 18/06/2008)



**PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – NOVA  
QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS –  
POSSIBILIDADE – NÃO-OCORRÊNCIA DE OFENSA À  
SÚMULA 7/STJ – IMPOSTO DE RENDA – AJUDA DE  
CUSTO A PARLAMENTAR – NÃO INCIDÊNCIA –  
PRECEDENTES.**

1. A corte Especial entende perfeitamente possível, na via do apelo especial, que o STJ, partindo de fatos delimitados na sentença e no acórdão do Tribunal *a quo*, atribua nova qualificação e conclusão jurídica diversa daquela feita pela instância de origem, sem infringência à Súmula 7/STJ.

2. Os valores recebidos por parlamentares a título de ajuda de custo não constituem fato gerador de imposto de renda (aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica decorrente de acréscimo patrimonial (artigo 43 do CTN), por ter natureza jurídica indenizatória. Precedentes do STJ, 3. Agravos. (AGRESP 200902192307, ELIANA CALMON, STJ – SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 04/03/2010).

A orientação sustentada pelo Tribunal guarda consonância também na doutrina tributária. Ao tratar do Auxílio-Encargos de Gabinete e do Auxílio-Hospedagem instituídos pela Resolução nº 783/1997 da Assembléia Legislativa do Estado de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador IVO CASSOL

São Paulo, é semelhante à ajuda de custo ora tratada, Roque Antonio Carraza afirma que tais verbas em nada acrescem ao patrimônio dos parlamentares que os recebem. Constituem apenas meio econômicos que lhes permitem levar a bom termo seus mandatos parlamentares.

De forma mais enfática, o autor refere que tais auxílios não acarretam acréscimo patrimonial, porque apenas adiantam despesas que necessariamente serão realizadas para o bom desempenho das funções públicas. Desenvolvendo melhor a idéia, tais auxílios representam mera substituição de bens e serviços que antes eram gratuitamente oferecidos aos parlamentares e que passaram a ser pagas mediante importância pecuniária, a fim de que o próprio parlamentar adquira no mercado.

Tudo o quanto exposto aplica-se igualmente à ajuda de custo. Uma prestação que era fornecida *in natura* passou a ser fornecida em pecúnia, o que em nada altera sua natureza jurídica compensatória.

Portanto, o pagamento de ajuda de custo, por não tipificar riquezas novas, não configura qualquer das hipóteses objetivas definidas no art. 153, inc. III, da Constituição e explicitadas no artigo 43 do Código Tributário Nacional e no Regulamento do Imposto de Renda. Em outras palavras, trata-se de uma hipótese de não-incidência do imposto de renda e, portanto, de impossibilidade de tributação.

É inquestionável que o pagamento da ajuda de custo, disciplinada no artigo 3º, parágrafo 1º, do Decreto Legislativo nº 07/1995, possui **natureza compensatória**, não se **constituindo em fato gerador do imposto de renda – IR**, ainda que persista a obrigação acessória de declará-la, por ocasião do ajuste anual nessa qualidade, ou seja, **de rendimentos não-tributáveis**.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **IVO CASSOL**

Entretanto, reitero o entendimento do texto trazido pelo Senador Lindbergh Farias, na parte conclusiva de sua análise, em que assevera que do ponto de vista econômico e financeiro, a situação proposta, implica redução de despesas e **não por incorrer a Casa em pagamento ilegal.**

Pelas razões expostas, opinamos pela **aprovação** do PDS nº 71, de 2011, da Senadora Gleisi Hoffmann, que *disciplina o pagamento da ajuda dos membros do Congresso Nacional, relatado pelo senador Lindbergh Farias*, por implicar em redução de despesas, com a supressão da expressão “**14º e 15º salários**” do texto de seu parecer, tendo em vista não caracterizar corretamente a natureza jurídica da parcela em questão, conforme grifa a legislação tributária, a doutrina e a jurisprudência.

**IVO CASSOL**  
**Senador da República**