



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER

DIGNÍSSIMA RELATORA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.927/DF

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB, nos autos do processo em epígrafe, vem perante V. Exa., por seu Presidente **MARCUS VINÍCIUS FURTADO COELHO** e por seus advogados que esta subscrevem, **ADITAR A INICIAL, REITERAR AS SUAS RAZÕES e REQUERER A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA**, nos termos a seguir.

1 – SÍNTESE DA LIDE:

Trata-se de ADI contra os itens 7, 8 e 9 da alínea ‘b’ do inciso II do art. 8º da Lei nº 9.250/95 (na redação da Lei nº 12.469/2011), que limitam a dedutibilidade das despesas com instrução do contribuinte ou de seus dependentes, para efeito de apuração da base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas, aos seguintes patamares:

- R\$ 3.091,35 para o ano-calendário de 2012;
- R\$ 3.230,46 para o ano-calendário de 2013; e
- R\$ 3.375,83 a partir do ano-calendário de 2014.

O pedido está sujeito aos seguintes limites (itens 2.1 a 2.4 da inicial):



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- **materiais:** eliminação do limite quantitativo de dedução, sem estabelecimento de novo teto compatível com a Constituição ou extensão qualitativa das despesas dedutíveis (compra de material escolar, cursos de idiomas, etc.);
- **temporais:** incidência exclusivamente quanto aos anos-bases de 2012 a 2014 (exercícios financeiros de 2013 a 2015), sendo alheios à ADI as regras aplicáveis antes ou depois deste específico intervalo.

Em síntese, a inicial demonstra (item 3.3) que a imposição de limites tão reduzidos à dedutibilidade das despesas com educação na base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas ofende o conceito de renda (CF, art. 153, III), a capacidade contributiva (CF, art. 145, § 1º), o não-confisco tributário (CF, art. 150, IV), o direito à educação (CF, arts. 6º, *caput*, 23, V, 205, 208, 209 e 227), que a Constituição Federal admite não ser plenamente garantido pelo Poder Público (CF, art. 150, VI, *c*), a dignidade humana (CF, art. 1º, III), a proteção da família (CF, art. 226) e a razoabilidade (CF, art. 5º, LIV).

Além destes eminentes comandos constitucionais, a inicial está calcada também em análise detalhada da situação atual da educação brasileira (item 3.2), feita a partir de dados publicados pelo Ministério da Educação, por renomados pesquisadores e pela imprensa, que em seu conjunto comprovam:

- a incapacidade do Poder Público para atender, em qualquer nível de educação, a toda a demanda nacional (déficit quantitativo);
- a incapacidade do Poder Público para prestar, salvo no nível universitário, educação nos padrões recomendáveis (déficit qualitativo);
- a manifesta insuficiência dos limites de dedução em exame para fazer face aos custos com a educação privada em qualquer nível.

Por fim, a inicial comprova (item 3.4) o baixo impacto financeiro que a procedência da ADI trará para os cofres federais, em contraposição às elevadas perdas que a manutenção dos limites impugnados acarreta sobre as



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

finanças dos contribuintes, em especial daqueles de menor poder aquisitivo (60% de um salário mensal para servidor público com rendimentos anuais de R\$ 75.000,00, sem gastos com saúde, sem outros dependentes e com despesas educacionais de R\$ 10.000,00 ao ano para cada um de seus dois filhos, v.g.).

Em 24.04.2013, a Câmara dos Deputados, primeira Requerida a falar nos autos, limitou-se a informar que as Leis nº 9.250/95 e 12.469/2011 seguiram tramitação regular naquela Casa.

Em manifestação datada de 02.05.2013, a Presidência da República destacou os seguintes pontos:

- i)** impossibilidade jurídica do pedido, à luz da separação dos Poderes, que veda a judicialização de políticas públicas (opção entre o aperfeiçoamento da educação pública e o custeio pelo Estado, por meio de dedução no IRPF, da educação privada);
- ii)** inexistência de direito constitucional à dedução das despesas com instrução particular da base de cálculo do IRPF ou de imunidade dos rendimentos utilizados para este fim;
- iii)** qualificação dessa faculdade como simples benefício fiscal, sujeito à ampla liberdade do legislador quanto ao seu deferimento e à sua extensão;
- iv)** caráter elitista (anti-isonômico) da pretensão, dado que só as pessoas mais ricas custeiam educação privada para si e seus dependentes;
- v)** efeito deletério da decisão pretendida sobre a arrecadação tributária (R\$ 50 bilhões por exercício, ou R\$ 150 bilhões pelos três anos contemplados no pedido + R\$ 250 bilhões quanto aos cinco anos anteriores → total = R\$ 400 bilhões), com prejuízo inclusive do custeio da educação pública;
- vi)** necessidade, *ad argumentandum tantum*, de modulação dos efeitos da decisão que reconhecer a inconstitucionalidade das normas combatidas, de modo a que gere efeito apenas para os anos-bases posteriores a 2014.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Em 08.05.2013 o Senado Federal impugnou o pedido formulado na ADI, reiterando o argumento referido no item **iii** supra.

Em 13.05.2013, o Advogado-Geral da União, cumprindo dever de ofício (CF, art. 103, § 3º), defendeu a lei impugnada, alegando:

- a) a inadmissibilidade da ADI, cuja procedência exigiria a atuação do STF como legislador positivo, estendendo benefício fiscal (o direito ao abatimento) além dos limites previstos em lei;
- b) a improcedência no mérito do pedido, pela mesma razão;
- c) elevado impacto financeiro da eventual decisão favorável (agora retificado para R\$ 1,2 bilhão por ano, considerada a alíquota média efetiva do imposto, em vez dos extravagantes R\$ 50 bilhões por ano anteriormente invocados), com prejuízo inclusive para a educação pública.

Por último, em 01.04.2014, foi apresentado o parecer da Procuradoria-Geral da República, predicando:

- 1. a superação da preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, cujo deferimento, levando à mera eliminação dos limites de dedução (até que outros sejam estabelecidos em lei), não exige a atuação do Judiciário como legislador positivo;
- 2. a inexistência de ofensa ao direito à educação pela recusa parcial do Poder Público de custear, via dedução tributária, a instrução privada pela qual o cidadão optou livremente;
- 3. o caráter elitista do pedido, cumprindo observar que as pessoas que têm na escola pública a única possibilidade de educação não se encontram em patamar inferior de dignidade, embora não se negue a existência de *“situações de descalabro, como as de alunos em salas de aula precaríssimas, forçados a caminhar por quilômetros ou transportados de forma indigna até a escola, sem material escolar ou alimentação, e professores sem adequada remuneração ou capacitação, entre outras mazelas”*;



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

4. a existência de um direito constitucional ao abatimento das despesas indispensáveis à garantia dos direitos fundamentais, que o legislador não pode suprimir inteiramente, mas que tem ampla liberdade para definir, dos pontos de vista qualitativo (quais despesas) e quantitativo (em que limite), por se tratar de “*questão de política fiscal*”; e

5. a impossibilidade de aferição em tese de malferimento à capacidade contributiva e ao não-confisco, senão em “*situações excepcionálissimas*”.

2 – ADITAMENTO DA INICIAL:

A Medida Provisória nº 644, de 30.04.2014, alterou a redação do item 9 da alínea *b* do inciso II do art. 8º da Lei nº 9.250/95 e acrescentou-lhe um item 10, na forma abaixo:

“Art. 8º A base de cálculo do imposto devido no ano-calendário será a diferença entre as somas:

(...)

II – das deduções relativas:

b) a pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes, efetuados a estabelecimentos de ensino, relativamente à educação infantil, compreendendo as creches e as pré-escolas; ao ensino fundamental; ao ensino médio; à educação superior, compreendendo os cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado, doutorado e especialização); e à educação profissional, compreendendo o ensino técnico e o tecnológico, até o limite anual individual de:

(...)

9. R\$ 3.375,83 (três mil, trezentos e setenta e cinco reais e oitenta e três centavos) a partir do ano-calendário de 2014; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

9. R\$ 3.375,83 (três mil, trezentos e setenta e cinco reais e oitenta e três centavos) para o ano-calendário de 2014; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 644, de 2014)

10. R\$ 3.527,74 (três mil, quinhentos e vinte e sete reais e setenta e quatro centavos) a partir do ano-calendário de 2015. (Incluído pela Medida Provisória nº 644, de 2014)”



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Como se vê, para o ano-calendário de 2014 – último a que alude o pedido formulado na exordial – o teto de abatimento se manteve inalterado.

De outra parte, a fixação de limite diverso para o ano-calendário de 2015 em nada interfere com a presente ação, dada a limitação temporal a que esta espontaneamente se submeteu.

Assim, o presente aditamento tem índole puramente formal (fazer expressa referência à Medida Provisória nº 644/2014 como fundamento do item 9 em testilha), dispensando, salvo melhor juízo de V. Exa., a abertura de prazo para nova manifestação dos Requeridos e da PGR, tendo em conta a absoluta intranscendência material da modificação sofrida pelo dispositivo.

3 – REFUTAÇÃO DAS TESES EXPENDIDAS PELOS REQUERIDOS E PELA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA:

Com todo respeito, a quantia de R\$ 1,2 bilhão por ano é módica se comparada com a essencialidade do direito à educação e com os benefícios duradouros que o seu pleno exercício proporciona, não só aos diretamente interessados, mas à Nação como um todo.

Disso resulta a clara improcedência do argumento *ad terrorem* de que a procedência da ADI poria em risco as finanças públicas e comprometeria a instrução pública, em prejuízo dos mais pobres.

De saída porque, como já dito, o montante é pouco significativo, correspondendo a 0,06% da receita total obtida pela União em 2013, a 0,11% de sua receita tributária no mesmo ano¹, ou a 1,47% da arrecadação efetiva de IRPF em 2010².

Depois porque não há vinculação específica da receita do IRPF a gastos com educação pública (o que ofenderia o art. 167, IV, da Constituição), e a eventual perda para este setor – inferior a 25% da arrecadação frustrada, ou R\$ 300 milhões por ano (CF, art. 212) – poderia facilmente ser compensada com a supressão de despesas menos essenciais.

¹ Dados retirados de <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=3201785>

² Dado obtido em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/GrandesNumerosDIRPF2011.pdf>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Basta lembrar que, segundo dados da Secretaria da Comunicação do Palácio do Planalto, a União (Administração Direta e Indireta) gastou em 2013 R\$ 2,3 bilhões com publicidade, o que é praticamente o dobro da quantia em jogo nestes autos³.

Em terceiro lugar, porque não é verdade que a instrução privada constitui apanágio dos mais ricos. Os dados constantes da inicial comprovam que em nenhum nível existe plena oferta de educação pública, e que em vários deles – e não os menos sensíveis – a participação do setor privado é enorme, casos das creches (36%), da pré-escola (24,1%), do ensino profissionalizante (56,3%) e do atendimento a crianças especiais (67,5%).

Dados igualmente oficiais atestam – e a experiência do dia a dia o confirma – que a educação pública sofre de déficit qualitativo, empurrando para as escolas privadas mesmo as famílias de menores posses, para as quais o custo das mensalidades representa enorme sacrifício.

É principalmente para estas – pois os mais ricos sentem menos o impacto da parca dedutibilidade – que a presente ADI trará maior alívio.

Reconhecer este nobre e ingente esforço e trabalhar para mitigá-lo, com apoio em eminentes princípios constitucionais, decerto não equivale a afirmar a indignidade da escola pública e muito menos de quem as frequenta, como distorcidamente entendeu a PGR. A defesa da dignidade de uns não vem em prejuízo da dignidade de outros, visto não se tratar de recurso finito.

Anote-se ainda que o alívio perseguido é, em todo caso, parcial, pois o abatimento dos gastos com educação – ainda que integral – opera-se na base de cálculo do IRPF, e não no valor devido a título desse tributo.

Quer isso dizer que cada R\$ 100 despendidos pelo contribuinte, no máximo R\$ 27,50 (considerando a aplicação da maior alíquota) serão *recuperados*, sendo os restantes R\$ 72,50 suportados exclusivamente por ele. E, a bem dizer, sequer a ideia de *recuperação* é adequada, visto que o contribuinte não é reembolsado de nada, beneficiando-se simplesmente de uma mitigação no imposto a pagar (redução do desembolso tributário).

³ <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1441349-dilma-bate-recorde-em-gastos-publicitarios.shtml>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Isso basta para espancar o temor de que a procedência da ADI encoraje despesas voluptuárias (qualificativo que apenas por amor ao debate se admite aplicável à educação), o que, de resto, tampouco ocorre nos gastos com saúde, cuja dedutibilidade é ilimitada, como se sabe.

Quanto aos pontos propriamente jurídicos das manifestações dos Requeridos e da PGR, cumpre fazer brevíssimas considerações, que se somam à ampla fundamentação constante da inicial.

As preliminares são descabidas, *data venia*, já porque a eliminação do exíguo teto não é ato de legislador positivo e nem impede que este estabelece um novo, desde que compatível com a Constituição, já porque não se está diante de judicialização de política pública, a atrair primado da reserva do possível (o baixo valor em causa fala por si), mas tão-só da invalidação de regra tributária ofensiva a incontáveis comandos constitucionais.

No mérito, a qualificação do direito ao abatimento como simples benefício fiscal, que poderia até ser inteiramente suprimido pelo legislador, contraria a um tempo o caráter fundamental do direito à educação, a admissão pelo constituinte da incapacidade do Poder Público de provê-lo sozinho (tanto que, atendidas certas condições, imuniza as entidades educacionais sem fins lucrativos de impostos e de contribuições para a seguridade social, tratamento que seria odioso caso a opção pelo ensino privado fosse simples capricho de bem-nascidos), e à noção de renda como riqueza excedente, após a dedução (i) dos gastos necessários ao exercício da atividade econômica do contribuinte e (ii) ao atendimento do mínimo vital.

O abatimento de tais despesas é, sim, direito constitucional do contribuinte, não constituindo imunidade, mas questão logicamente anterior, vinculada à definição do próprio fato gerador do imposto.

O que cabe ao legislador – positivo ou negativo (*judicial review*) – é identificá-las, e parece acima de toda dúvida que dentre elas estão aquelas realizadas com educação.

Nem salva as normas impugnadas a tese da PGR de que o IRPF há de admitir deduções, as quais todavia podem ser livremente definidas pelo legislador, dos pontos de vista qualitativo e quantitativo. Um tal nominalismo – que corresponde a uma declaração de constitucionalidade *ex ante* de praticamente qualquer regra disciplinadora do tributo – não se compatibiliza com o



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

estágio de proteção dos direitos individuais e sociais atualmente vivenciado na Suprema Corte.

Registre-se, por último, que o pedido de modulação temporal dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade atenta contra a inteligência pública: a ADI está limitada a 2012, 2013 e 2014, mas se pede que aquela valha apenas de 2015 em diante...

O Estado brasileiro – di-lo a ilustre Juíza Federal CRISTIANE MIRANDA BOTELHO, em trabalho acadêmico dedicado ao assunto⁴ – “*é omissa e irresponsável ao prestigiar apenas recordes de arrecadação, ao invés de promover, como determina a Constituição, a educação para o ‘desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho’*”.

É a correção deste vergonhoso desvio que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil vem encarecer à Suprema Corte, por meio da presente ação direta.

4 – REQUERIMENTO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA:

Tendo em vista a relevância social da discussão travada nestes autos, bem como – apesar do esforço analítico empreendido nos itens 3.2 e 3.4 da inicial – a necessidade de melhor esclarecimento do Tribunal a respeito dos dados fáticos que lhe subjazem (déficits quantitativo e qualitativo da instrução pública; custo da educação privada; impacto financeiro das normas combatidas na vida dos contribuintes), **requer o Autor a convocação de audiência pública**, na forma dos arts. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/99 e 21, XVII, do RISTF, a fim de garantir a participação da sociedade civil neste elevado momento da cidadania tributária.

5 – DO PEDIDO.

Diante do exposto, requer o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil:

⁴ *A Proteção da Família no Âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Física no Direito Positivo Brasileiro. Capacidade Contributiva e Intributabilidade do Mínimo Existencial.* Dissertação de Mestrado defendida na UFMG em 2001, inédita, p. 217



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

a) seja deferido o aditamento da inicial, sem necessidade de reabertura de prazo para manifestação dos Requeridos e da PGR, por se tratar de modificação puramente formal de uma das normas discutidas nestes autos;

b) seja determinada a realização de audiência pública, com a urgência possível, sobre o tema objeto desta ADI;

c) seja julgado procedente o pedido, nos termos em que formulado na inicial.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 02 de junho de 2014.

MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO
Presidente do Conselho Federal da OAB

IGOR MAULER SANTIAGO
OAB/DF nº 20.112

Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior
OAB/DF 16.275