

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.025 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAL NO ESTADO DA BAHIA - SINPRFBA
ADV.(A/S)	: JOSE CARLOS RIBEIRO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

EMENTA: CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA SOBRE PROVENTOS DE APOSENTADORIA OU REFORMA. REQUISITOS LEGAIS CUMULATIVOS E RAZOÁVEIS. IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DA ISENÇÃO POR DECISÃO JUDICIAL. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E LEGALIDADE ESTRITA (ARTS. 2º E 150, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO). CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º DA LEI 7.713/1988. IMPROCEDÊNCIA.

1. A concessão de isenção tributária configura ato discricionário do ente federativo competente para a instituição do tributo e deve estrito respeito ao princípio da reserva legal (art. 150, § 6º, da Constituição Federal).

2. A legislação optou por critérios cumulativos absolutamente razoáveis à concessão do benefício tributário, quais sejam, inatividade e enfermidade grave, ainda que contraída após a aposentadoria ou reforma. Respeito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), aos valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, da CF) e ao princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF).

3. Impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador

ADI 6025 / DF

positivo, ampliando a incidência da concessão de benefício tributário, de modo a incluir contribuintes não expressamente abrangidos pela legislação pertinente. Respeito à Separação de Poderes. Precedentes.

4. Os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em julgar improcedente o pedido formulado na ação, para declarar a constitucionalidade do art. 6º, inciso XIV, da Lei Federal 7.713/1988, com a redação da Lei 11.052/2004, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro EDSON FACHIN, que votava pela procedência. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro CELSO DE MELLO. Afirmou suspeição o Ministro DIAS TOFFOLI.

Brasília, 20 de abril de 2020.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.025 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradora-Geral da República em face do art. 6º, inciso XIV, da Lei Federal 7.713/1988, com a redação da Lei 11.052/2004, que estabelece a isenção do imposto de renda sobre os proventos de aposentadoria por acidente de serviço e os percebidos por pessoas acometidas de doenças graves.

Eis o teor da norma questionada:

Art. 6º Ficam isentos do imposto de renda os seguinte rendimentos percebidos por pessoas físicas:

(...)

XIV – os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma;

A Requerente questiona a validade da limitação desse benefício às pessoas acometidas de doenças graves já aposentadas, pretendendo o reconhecimento desse direito também para aqueles trabalhadores que,

ADI 6025 / DF

apesar de apresentarem as mesmas doenças ou incapacidades referidas no dispositivo questionada, permanecem em atividade.

Invoca como fundamento para o seu pedido os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da Constituição Federal), dos valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, da CF) e da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), bem como de vários dispositivos constitucionais que preconizam a especial proteção das pessoas com deficiência (art. 7º, XXXI, art. 40, §4º, I, art. 100, § 2º, art. 201, § 1º e art. 203, IV, entre outros dispositivos da CF). E assinala, igualmente, a incidência, em favor de seu pleito, da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York).

Requeru a concessão de medida cautelar para *“permitir a concessão de isenção de imposto de renda sobre o salário de pessoa que, acometida de alguma das doenças graves elencadas no rol do art. 6º, XIV da Lei 7.713/1988, permanece em atividade laboral”*.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 6).

O Presidente da Câmara dos Deputados teceu comentários apenas acerca da tramitação do Projeto de Lei que deu origem ao texto normativo impugnado, defendendo a regularidade do processo legislativo (peça 13).

O Presidente do Senado Federal informa o trâmite, naquela casa legislativa, de projetos de lei sobre o tema discutido, com destaque para o PLS 215/2015, de autoria do Senador Waldemir Moka, que estende a isenção para quaisquer rendimentos auferidos pelos portadores das doenças (peça 34).

O Presidente da República defendeu a constitucionalidade da lei impugnada, ressaltando que o acolhimento do pedido *“significaria a criação de norma ampliativa de isenção não querida pelo legislador, situação que afrontaria o princípio da divisão funcional dos Poderes, previsto no artigo 2º, do Estatuto Político, e especificamente, a regra constitucional do § 6º do artigo 150; e os preceptivos do artigo 97, caput, inciso VI; dos artigos 176, caput; 178 e 179, caput; do artigo 111, caput, incisos I e II, todos do Código Tributário Nacional, e o preceito do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000”* (peça 15). Afirma inexistir norma, seja na Constituição, seja na Convenção de Nova York,

ADI 6025 / DF

prevendo a isenção de imposto sobre a renda de pessoas portadoras de doença grave ainda não aposentadas. Assim, o Poder Judiciário não poderia atuar como legislador positivo. Segundo argumenta, o fato de uma pessoa doente estar trabalhando reforça que a enfermidade não alterou as suas condições físicas e mentais, não havendo justificativa para o benefício tributário (peça 15).

A Advogada-Geral da União opinou pelo não conhecimento da Ação Direta, ante a impossibilidade jurídica do pleito formulado, no sentido de que essa CORTE atue como legislador positivo. Quanto ao mérito, defendeu a constitucionalidade do dispositivo impugnado, secundando as informações prestadas pelo Presidente da República (peça 26).

A Procuradora-Geral da República reafirmou a inconstitucionalidade da norma, reiterando as razões deduzidas na petição inicial, manifestando-se em prol do conhecimento da ação e juízo de procedência do pedido (peça 36).

Foi deferido o ingresso nos autos, na qualidade de *amici curiae*, do Sindicato dos Policiais Rodoviários Federais no Estado da Bahia, SINPRFBA (peça 18), e da Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB (peça 28).

É o relatório.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.025 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Inicialmente, cumprimento os eminentes Alberto Pavie Ribeiro, advogado, e José Levi Mello do Amaral Júnior, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, pelas sustentações orais enviadas por meio eletrônico em nome da Associação dos Magistrados Brasileiros e da Fazenda Nacional, respectivamente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradora-Geral da República em face do art. 6º, XIV, da Lei Federal 7.713/1988, com a redação dada pela Lei 11.052/2004, que estabelece a isenção do imposto de renda sobre os proventos de aposentadoria por acidente de serviço e os percebidos por pessoas acometidas de doenças graves. Para uma melhor compreensão do caso, transcrevo novamente o teor da norma impugnada:

Art. 6º. Ficam isentos do imposto de renda os seguintes rendimentos percebidos por pessoas físicas:

[...]

XIV – os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondilartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome de imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma (Redação dada pela Lei nº 11.052 de 2004).

Em síntese, a requerente problematiza a limitação desse benefício às

ADI 6025 / DF

peças acometidas de doenças graves já aposentadas, pretendendo o reconhecimento desse direito também para aquelas trabalhadores que, apesar de apresentarem as mesmas doenças ou incapacidades referidas no dispositivo questionado, permanecem em atividade.

Invoca como fundamento os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), dos valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, da CF) e da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), bem como vários dispositivos constitucionais que preconizam a especial proteção das pessoas com deficiência (arts. 7º, XXXI; 23, II; 24, XIV; 37, VIII; 40, § 4º, I; 100, § 2º; 201, § 1º; e 203, IV). Assinala, igualmente, a incidência, em favor do seu pleito, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York),

Como conclusão, pugna pela prolação de decisão manipulativa de efeitos aditivos para, “reconhecendo a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 6º, XIV da Lei nº 7.713/1988, declarar que, no seu âmbito de incidência, está incluída a concessão do benefício fiscal aos trabalhadores com doença grave que permanecem em atividade”.

Para a análise da questão constitucional formulada, cabe explicitar, no âmbito da separação de Poderes constitucionalmente estruturada, o alcance do princípio da legalidade estrita, regente da disciplina afeta à concessão de benefícios fiscais em matéria tributária, bem como a natureza discricionário do ato concessivo de isenções fiscais.

Como recorrentemente destaque, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de “guerrilhas institucionais”, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismos de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. *The Separation of Governmental Powers*. In: *History and Theory in the Constitutions*. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES

ADI 6025 / DF

CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 14, n. 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o *parti pris* de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação de poderes (independência) e sistema de freios e contrapesos (harmonia) –, por mais louvável que seja a implementação judicial de medidas impostas ao gestor da coisa pública, a fim de se evitar a fricção entre os poderes republicanos, a intromissão há de ser afastada dentro de um contexto fático-normativo operado pela regra, e não pela exceção, essa evidenciada quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integralidade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como assinala o eminente Ministro CELSO DE MELLHO (ARE 1.170.694/AC, DJe de 7/11/2018).

ADI 6025 / DF

Nessa linha de considerações, concluí, não caber ao Poder Judiciário determinar ao Executivo (a) a adoção de medidas necessárias ao suprimento de carência de professores em colégio estadual do Rio de Janeiro (ARE 1.169.331/RJ); (b) a completa restauração de imóvel tombado administrativamente no Município de São Cristóvão/SE (ARE 1.161.181/SE); (c) a contratação de professores interlocutores de LIBRAS, visando ao atendimento de alunos portadores de deficiência auditiva matriculados na rede estadual de ensino do Município de Itatiba/SP (ARE 759.755/SP); e (d) o fornecimento de atendimento a aluno portador de deficiência intelectual e com transtorno comportamental, durante o período de atividade acadêmica, seja de caráter curricular ou extracurricular (ARE 1.145.501/SP).

Em tais casos, o cenário estabelecido não se revelava apto a legitimar a prestação jurisdicional pretendida no sentido de fazer executar determinada atividade pública, já que, repise-se, “não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta SUPREA CORTE, em especial, a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poder Legislativo e Executivo” (RE 1.165.054/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 9/11/2018), haja vista que, do contrário, a ingerência do Poder Judiciário no Poder Executivo estaria, evidentemente, desorganizando a implementação das políticas públicas.

Em suma, ao impor uma determinada conduta à Administração Pública, a correição do ato judicial se notabiliza por respeitar o conteúdo programático da República Federativa do Brasil, previamente definido na Constituição Federal de 1988, bem como por não intervir no programa de governo estabelecido pelo gestor da *res publica*, responsável pela gerência do erário e por estipular as diretrizes governamentais, essas revestidas de discricionariedade, pautadas pela conveniência e oportunidade administrativas, características insindicáveis do ato (RE 475.954-AgR, Rel.

ADI 6025 / DF

Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/9/2013; e RE 480.107-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe de 27/3/2009).

Com relação à temática específica analisada nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, ressalto que, em conformidade com a sólida jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a concessão de isenção tributária configura ato discricionário do ente federativo competente para a instituição do tributo (RE 218.160/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES, 1ª Turma, DJ de 6/3/1998; RE 160.823/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, 2ª Turma, DJ de 20/2/1998; e RE 178.829/SP, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, 1ª Turma, DJ de 15/3/1999), que, aplicável a todas as espécies tributárias, deve estrito respeito ao princípio da reserva legal (ADI 155, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJ de 8/9/2000), por meio do qual, como destacado pelo eminente Ministro DIAS TOFFOLI, “o Poder Público, embasado no juízo e conveniência e oportunidade – o que inclui a verificação do momento adequado para a concretização da benesse fiscal –, busca efetivar políticas fiscais e econômicas” (MS 34.342 AgR, DJe de 23/8/2017).

Enquanto equacionamento de questões políticas, sociais, financeiras e econômicas complexas, a concretização desse juízo de conveniência e oportunidade deve observar critérios lógicos e racionais, de modo a resultar em ato despido de qualquer conteúdo arbitrário, sob pena de, qualificando-se como um instrumento concessivo de privilégios estatais desarrazoados e, por isso mesmo, injustificáveis, ter sua inconstitucionalidade declarada por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no exercício da sua função precípua de guardião da supremacia constitucional.

Por outro lado, contudo, em respeito aos referidos núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação de poderes (independência) e sistema de freios e contrapesos (harmonia), – não se reconhece ao Poder Judiciário legitimidade para, interferindo no mérito daquele equacionamento, conceder ou ampliar benefícios fiscais em favor de contribuintes não direta e expressamente contemplados em ato sujeito à legalidade estrita, estatuída no art. 150, § 6º, da Constituição Federal,

ADI 6025 / DF

nos seguintes termos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

[...]

§ 6º **Qualquer** subsídio ou **isenção**, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal**, que regula exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

De fato, a ampliação de isenção tributária por via jurisdicional contraria a exigência constitucional de lei formal para a veiculação de benefícios fiscais, encontrando limites qualificados, também, no dogma da separação de poderes.

O poder de isentar encontra-se intimamente relacionado com os direitos e deveres fundamentais titularizados pelos contribuintes. Submetida a um regime jurídico que, à semelhança daquele vigente em matéria penal, é o da legalidade estrita, a exoneração isencional traduz uma exceção específica, e veiculada mediante lei em sentido formal, ao dever universal de financiar os encargos públicos, já reconhecido por esta CORTE SUPREMA como um “dever fundamental de pagar tributos” (RE 601.314/SP, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, Dje de 16/09/2016), com base na doutrina do tributarista português JOSÉ CASALTA NABAIS:

Pelo que, o dever de pagar impostos constitui um dever fundamental como qualquer outro, com todas as consequências que uma tal qualificação implica. Um dever fundamental, porém que tem por destinatários, incluindo-se neles, de um lado, as pessoas (ou organizações) colectivas e, de outro, mesmo os estrangeiros e apátridas [...]. Há, isso sim, o dever de todos

ADI 6025 / DF

contribuírem, na medida da sua capacidade contributiva, para as despesas a realizar com as tarefas do estado. Como membros da comunidade, que constitui o estado, ainda que apenas em termos económicos (e não políticos), incumbe-lhes, pois, o dever fundamental de suportar os custos financeiros da mesma, o que pressupõe a opção por um estado fiscal, que assim serve de justificação ao conjunto de impostos, constituindo estes o preço (e, seguramente, um dos preços mais baratos) a pagar pela manutenção da liberdade ou de uma sociedade civilizada (*O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 186).

A judicatura e os Tribunais, em geral, que carecem de atribuições legislativas e administrativas enquanto funções típicas, não podem, mesmo a pretexto de estabelecer tratamento isonômico, conceder isenção tributária em favor daqueles não contemplados pelo *favor legis*, pois, como bem apontado pelo eminente decano da CORTE, Ministro CELSO DE MELLO, entendimento diverso, “que reconhecesse ao magistrado essa anômala função jurídica, equivaleria, em última análise, a converter o Poder Judiciário em inadmissível legislador positivo, condição institucional que lhe recusou a própria Lei Fundamental do Estado” (AI 360.461/MG, Segunda Turma, DJe de 28/3/2008).

No mesmo sentido, apenas exemplificativamente, cito os seguintes precedentes: RE 984.427 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe de 17/5/2018; RE 869.568 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 27/4/2015; RE 606.171, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 3/3/2017; RE 631.641 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 13/2/2013; ARE 1.208.872, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 29/5/2019; AI 744.887 AgR, Rel. Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, DJe de 12/4/2012; RE 567.360-ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 7/8/2009; RE 577.532-AgR-ED, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, DJe de 30/4/2009; RE 431.001-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe de 6/6/2008; AI 724.817-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma,

ADI 6025 / DF

DJe de 9/3/2012; RE 490.576-AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 30/3/2011; AI 764.201-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 23/4/2012; RE 449.233-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, DJe de 8/2/2011; ARE 638.634-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 29/4/2014; e RE 602.890-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 25/3/2014.

Dessa forma, assentada a impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo para afastar limitação legal à concessão de benefício fiscal, de modo a incluir contribuintes não expressamente abrangidos pela legislação pertinente, concluo que, do acolhimento da inconstitucionalidade arguida pela requerente, poderia advir apenas a nulidade da isenção constante do art. 6º, XIV, da Lei Federal 7.713/1988, com a redação dada pela Lei 11.052/2004 (RE 191.562, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJe de 14/6/1994; RE 196.590, Primeira Turma, DJe de 14/11/1996; RE 213.201, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJe de 12/9/1997).

Para o caso em análise, todavia, inexistem razões que conduzam à declaração de inconstitucionalidade da norma.

Inicialmente, é de se reconhecer a regularidade do processo legislativo que originou a norma impugnada, bem como sua conformação à legalidade estrita exigida pelo art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

Por outro lado, o critério distintivo adotado pelo legislador, cujos marcos são a inatividade e a enfermidade grave, ainda que contraída após a aposentadoria ou reforma, não representa qualquer ofensa à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), aos valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, da CF) ou ao princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), sendo de se superar, portanto, a alegação de tratamento desigual entre indivíduos que se encontram em situações semelhantes.

De fato, há razoabilidade na adoção da aposentadoria ou reforma como traço desigualador e, conseqüentemente, na diferenciação estabelecida entre um portador de enfermidade grave que, tendo condições, mantém-se em atividade laboral, e um outro, que, desprovido

ADI 6025 / DF

das condições necessárias, já não mais a exerce. Destaco, no ponto, o seguinte excerto do memorial apresentado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

Via de regra, o trabalhador aposentado tem reduzido o seu rendimento, em relação Àquele em atividade. Por essa razão, encontra maiores dificuldades financeiras para arcar com as despesas médicas decorrentes das graves doenças mencionadas no texto legal. Sua capacidade contributiva não é equivalente à do trabalhador ativo, mas de maior fragilidade, o que justifica e ampara a concessão do benefício. [...] Se o doente ainda não está aposentado ou reformado e ainda exerce atividade laboral, ou seja, ainda tem capacidade de trabalhar, é legitimamente presumível que as condições físicas, psicológicas e mentais da pessoa portadora de uma das doenças listadas na atacada norma legal não estejam acentuadamente debilitadas. Encontra-se, portanto, esse doente em situação diferente daqueles que já estão aposentados ou reformados por força da idade ou da incapacidade laborativa.

Não se trata de ignorar as dificuldades enfrentadas pelas pessoas acometidas por qualquer das doenças enumeradas no art. 6º, XIV, da Lei Federal 7.713/1988, mas de constatar que a capacidade contributiva do trabalhador aposentado, presumivelmente em razão da redução do seu rendimento e do potencial agravamento da doença que o acomete, não é equivalente à do trabalhador ativo.

Disso não decorre, por evidente, que, observadas as condicionantes legais e constitucionais, o critério utilizado como *discrímen* não possa ser alterado. Destaco, inclusive, a existência do PL 1.227/2019, de autoria da senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), que pretende ampliar o benefício fiscal tanto para os trabalhadores doentes ou seus dependentes quanto para aposentados sadios que tenham dependentes com alguma das doenças elencadas no artigo impugnado. Acarreta, todavia, que todos os demais rendimentos são tributados, nos termos da própria exposição de motivos do projeto que originou a Lei 7.713/1988, que esclarece:

ADI 6025 / DF

11. O art. 6º regula a isenção de alguns rendimentos, cuja natureza econômica ou social aconselha a sua manutenção. A universalidade recomenda incidência sobre todos os rendimentos, mas não impede tratamento diferenciado para alguns deles, pois uma igualdade aparente pode comprometer a aplicação do princípio da capacidade contributiva do contribuinte. **A enumeração constante do artigo 6º do projeto é exaustiva. Significa dizer que todos os rendimentos e ganhos de capital são tributadas, excetuados apenas os expressamente ali relacionados.**

Por fim, de se afastar, também, a alegada contrariedade ao regime de especial proteção constitucional e convencional às pessoas com deficiência, que não prevê, entre os direitos e garantias que lhes são assegurados, qualquer tipo de benesse fiscal.

A propósito, considerando-se “pessoas com deficiência” aquelas que, nos termos do artigo 1º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, “têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas”, deve-se destacar, como pontuado no parecer apresentado pela Advocacia-Geral da União (peça 26), que o benefício fiscal problematizado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade não cuida, propriamente, da isenção de imposto de renda para pessoas com deficiência, a menos que tal deficiência tenha sido causada por alguma das situações elencadas no artigo impugnado, hipótese em que “a concessão de isenção se dará não em razão da deficiência, mas em face do acidente em serviço, do acometimento de moléstia profissional ou de doença grave”. Transcrevo, por oportuno, o seguinte trecho das Informações 00181/2018/CONSUNIAO/CGU/AGU (peça 15):

A propósito, ainda que a incapacidade para o trabalho

ADI 6025 / DF

possa decorrer de a pessoa ser portadora de uma deficiência incapacitante ou de doença severa, a verdade é que a doença grave não configura necessariamente uma deficiência, sendo, pois, imprópria a referência à Convenção Internacional de Nova York. [...] Em verdade, embora a deficiência possa ser causada por uma doença, ela não se caracteriza como doença, não devendo, portanto, ser confundida com uma das causas que a podem gerar, e que não a constitui de fato.

Portanto, diante do exposto, afirmando a impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo e a inexistência de razões que conduzam à declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada, JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado para declarar a constitucionalidade do art. 6º, XIV, da Lei Federal 7.713/1988, com a redação da Lei 11.052/2004.

É como voto.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.025 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAL NO ESTADO DA BAHIA - SINPRFBA
ADV.(A/S)	: JOSE CARLOS RIBEIRO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

V O T O-V O G A L

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES : Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral da República contra o inciso XIV do artigo 6º da Lei 7.713/98, que assim estabelece:

“Art. 6º Ficam isentos do imposto de renda os seguinte rendimentos percebidos por pessoas físicas:

(...)

XIV – os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da

ADI 6025 / DF

medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma; (Redação dada pela Lei nº 11.052, de 2004) “

A PGR busca a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de que seja declarado que o âmbito de incidência da isenção questionada também abrange os trabalhadores com doença grave que permanecem em atividade.

Na inicial, argumenta-se que o dispositivo impugnado, ao não abranger os trabalhadores em atividade acometidos por doença grave, ofende os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, os valores sociais do trabalho, bem como a especial proteção constitucional conferida às pessoas com deficiência pela Constituição.

A Advocacia-Geral da União se manifestou, preliminarmente, pela impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que a autora pretende que esta Suprema Corte amplie as hipóteses de isenção fiscal sem respaldo legal para tanto.

No mérito, defende a improcedência do pedido, pois a concessão de benefício fiscal depende de lei específica, conforme previsão do §6º do art. 150 da Constituição e inciso VI, art. 97 do Código Tributário Nacional. Sustenta ainda que não há ofensa ao princípio da igualdade, uma vez que a legislação impugnada não institui tratamento desigual entre situações equivalentes.

Alega, ainda, que a concessão de isenção decorre de juízo de conveniência e oportunidade e que, no caso em análise, buscou-se proteger aqueles contribuintes que não tem mais condições de desempenhar suas atividades laborais, proporcionando, portanto, condições de subsistência.

Feitas essas considerações, passo ao exame do caso.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica no sentido de que o Poder Judiciário não pode atuar como legislador positivo estabelecendo isenções tributárias, redução de impostos ou

ADI 6025 / DF

deduções não previstas em lei, ainda que sob o fundamento da isonomia. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. PESSOA JURÍDICA. ANO-CALENDÁRIO DE 1992. OPÇÃO DE CÁLCULO POR ESTIMATIVA. FACULDADE VEDADA PARA A PESSOA JURÍDICA QUE TENHA APRESENTADO PREJUÍZO FISCAL NO PERÍODO-BASE DE 1991. POSSIBILIDADE DE APURAÇÃO SEMESTRAL DE RESULTADOS LIMITADA ÀS PESSOAS JURÍDICAS QUE OPTARAM PELO CÁLCULO POR ESTIMATIVA. ART. 86, § 2º, DA LEI 8.383/1991, REGULAMENTADA PELA PORTARIA 441/1992, DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. (...).

III – **Impossibilidade de o Poder Judiciário estender o calendário de recolhimento do imposto estabelecido para as pessoas jurídicas submetidas ao cálculo por estimativa às demais, sob pena de invasão de seara reservada ao Poder Legislativo.** Pelo mesmo motivo, é vedada extensão da faculdade estabelecida na Portaria 441/1992 a outras pessoas jurídicas, para permitir-lhes substituir a consolidação dos resultados mensais pela consolidação de resultados semestrais. IV – **Inocorrência de ofensa ao princípio da isonomia, dado que a recorrente se encontrava em situação distinta** daquela dos contribuintes abrangidos pela Portaria 441/1992. V - A Portaria 441/1992 não importou em dispensa ou redução de tributo ou na concessão de qualquer benefício, visto que apenas instituiu uma determinada sistemática para a declaração e o cálculo do imposto de renda. VI – Recurso extraordinário improvido.” (RE 231.924, red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 21.6.2011)

“Agravamento regimental no recurso extraordinário com agravo. Tributário. **Imposto de renda. Isenção. Deficiência visual. Servidor não aposentado.** Necessidade de reexame da legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Impossibilidade

ADI 6025 / DF

de atuação do judiciário como legislador positivo. Precedentes da Corte. 1. A suposta ofensa à Constituição somente poderia ser constatada a partir da análise e da reinterpretação da legislação infraconstitucional, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, a qual é insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. **Impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo para estabelecer isenções de tributos não previstas em lei.** 3. Agravo regimental não provido.” (ARE 787.994-AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 27.5.2014) (realce atual)

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. LIMITAÇÃO COM GASTOS EM EDUCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Não cabe ao Poder Judiciário ampliar os limites estabelecidos em lei para a dedução, da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física, de gastos com educação. **Ao Judiciário não é permitido estabelecer isenções tributárias, redução de impostos ou deduções não previstas em lei, ante a impossibilidade de atuar como legislador positivo.** 2. Agravo interno a que se nega provimento. Não se aplica o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista que não houve fixação de honorários advocatícios nas instâncias de origem.” (RE 984.427-AgR, rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 17.5.2018)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. PESSOA FÍSICA. CONCESSÃO DE ISENÇÃO COM FUNDAMENTO NO PRINCÍPIO DA ISONOMIA: IMPOSSIBILIDADE DE ATUAR O PODER JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”. (RE 869.568 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe-7.4.2015)

ADI 6025 / DF

Destarte, a concessão de isenções fiscais encontra-se no âmbito de discricionariedade dos Poderes Executivos e Legislativo, a quem compete definir e aprovar a política fiscal do país. Dessa forma, não cabe ao Poder Judiciário ampliar as hipóteses de isenção do Imposto de Renda Pessoa Física para além das hipóteses previstas em lei, sob pena de ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

Ora, a concessão de isenção fiscal depende de lei específica, em consonância com o que dispõem o §6º do art. 150 da Constituição Federal e inciso VI, art. 97 do Código Tributário Nacional, não podendo ser criada por decisão judicial.

Veja-se ainda que a isenção fiscal que se pretende estender com a presente ADI foi concedida de forma estrita, razão pela qual não procede o argumento de que a ideia do legislador seria a de isentar os rendimentos de todas as pessoas físicas acometidas das doenças graves indicadas na legislação. Nesse sentido, confira-se a exposição de motivos da Lei 7.713/98, na parte que interessa ao caso:

“O artigo 6º regula a isenção de alguns rendimentos, cuja natureza econômica ou social aconselha a sua manutenção. A universalidade recomenda incidência sobre todos os rendimentos, mas não impede tratamento diferenciado para alguns deles, pois uma igualdade aparente pode comprometer a aplicação do princípio da capacidade contributiva do contribuinte. **A enumeração constante do artigo 6º do projeto é exaustiva. Significa dizer que todos os rendimentos e ganhos de capital são tributados, executados apenas os expressamente ali relacionados.**” (realce atual)

Ademais, não vislumbro ofensa ao princípio da isonomia no caso em tela, uma vez que considero que a isenção do imposto de renda prevista no inciso XIV do artigo 6º da Lei 7.713/98 busca proteger a situação da pessoa física que, por estar acometida com uma das doenças graves listadas na legislação, perde (ou já não possuía) a sua capacidade laboral. Não se trata, assim, de isenção fiscal que busca proteger o doente grave,

ADI 6025 / DF

mas sim o doente grave que não trabalha.

Conforme bem esclarecido em manifestação da Advocacia-Geral da União, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

“o critério adotado pelo legislador tomou como pressuposto o binômio inatividade/enfermidade, para fins de determinação dos limites da isenção legal. E assim o fez considerando que um portador de doença grave que tem condições de continuar exercendo suas atividades não pode ser comparado - do ponto de vista da capacidade contributiva - àquele trabalhador que não tem condições de exercê-las adequadamente, ou que já não as exerce.

Não são ignorados os percalços enfrentados pelos trabalhadores portadores das doenças graves enumeradas no texto legal. Não obstante, se a aposentação não sobreveio e ainda há meios de que ele exerça as suas atividades, equipará-lo àqueloutro já impossibilitado de trabalhar parece, isto sim, atentatório do princípio isonômico.” (eDoc 15, p. 28)

Dessa forma, a situação albergada pela isenção fiscal (doente grave inativo) e a situação que a PGR pretende alcançar com a presente ADI (doente grave em atividade) são distintas, sendo, no meu entender, razoável e justificável o fator de *discrímen* utilizado pela legislação.

Também não coaduno com o entendimento de que a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York) poderia ser utilizada em defesa da extensão da isenção fiscal em favor dos doentes graves em atividade. A uma, porque a referida Convenção não impõe a concessão de qualquer benefício fiscal. A duas, porque não necessariamente o doente grave vai ser enquadrado como deficiente, pois a própria convenção, em seu art. 1 esclarece que:

“Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na

ADI 6025 / DF

sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.”

Ora, um doente grave não necessariamente vai ter a sua participação social obstruída. Por exemplo, uma pessoa com neoplasia maligna é alguém que se encontra com uma doença grave, mas não necessariamente um deficiente, pois tal doença pode não chegar a impor barreiras ao pleno desempenho das funções em sociedade.

Na realidade, a isenção fiscal prevista no inciso XIV do artigo 6º da Lei 7.713/98 vai ao encontro da proteção ao deficiente, pois isenta justamente os rendimentos das pessoas físicas que não tem mais capacidade laboral.

Por fim, registre-se que a jurisprudência pacificada do Superior Tribunal de Justiça é no mesmo sentido do que ora defendo, conforme se observa dos precedentes:

“TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA. MOLÉSTIA GRAVE. ART. 6º DA LEI N. 7.713/1988. BENEFÍCIO FISCAL RECONHECIDO SOMENTE A PARTIR DA APOSENTADORIA.

I - Na origem, a contribuinte ajuizou ação judicial visando a declaração de inexistência de relação jurídico-tributária que possibilite a incidência de imposto de renda sobre os proventos percebidos pela servidora pública como remuneração durante o interstício referente à data do diagnóstico da moléstia grave e a data da aposentadoria da autora.

II - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que a isenção do imposto de renda prevista no art. 6º, inciso XIV, da Lei 7.713/1988, só alcança os proventos de aposentadoria, não abarcando a remuneração do portador de moléstia grave que continua em atividade, ainda que já acometido pela doença. Precedentes: RMS 57.404/CE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 19/03/2019, DJe 22/03/2019; AgRg no AREsp 312.149/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 08/09/2015, DJe 18/09/2015 e REsp 1535025/AM, Rel. Ministro

ADI 6025 / DF

Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/06/2015, DJe 05/08/2015.

III - Recurso Especial provido. (REsp 1799621/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 23/05/2019, DJe 07/06/2019)

“PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSTO DE RENDA. ISENÇÃO. PORTADOR DE MOLÉSTIA GRAVE. ARTIGO 6º, XIV, DA LEI 7.713/1988. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. ARTIGO 111 DO CTN. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO 1.116.620/BA. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. PRECEDENTES.

1. O artigo 6º, inciso XIV, da Lei 7.713/1988, confere isenção de imposto de renda sobre os proventos de aposentadoria ou reforma percebidos por portadores de moléstias graves.

2. A norma disposta no artigo 111, II, do CTN, desautoriza a possibilidade de alargar a interpretação da norma isentiva. Nesse contexto, não se pode admitir a concessão de isenção tributária a quem não preenche os requisitos legais, como no caso dos autos, uma vez que, a interpretação literal do artigo 6º, inciso XIV, da Lei 7.713/1988, nos permite concluir que a isenção de imposto de renda ali prevista se dá, exclusivamente, sobre os proventos de aposentadoria, não alcançando a remuneração do portador de moléstia grave que continua em atividade. REsp 1.116.620/BA, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, DJe 25/8/2010, julgado sob o rito dos recursos repetitivos.

(...)

4. Recurso em mandato de segurança não provido. (RMS 47.882/CE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 19/03/2019, DJe 22/03/2019)

Em sendo assim, a manutenção desse entendimento conserva a higidez e coerência do sistema atualmente vigente, não representando

ADI 6025 / DF

prejuízo aos contribuintes.

Diante do exposto, julgo improcedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, por considerar constitucional o inciso XIV do artigo 6º da Lei 7.713/98.

É como voto.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.025 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS
FEDERAL NO ESTADO DA BAHIA - SINPRFBA**
ADV.(A/S) : **JOSE CARLOS RIBEIRO DOS SANTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS -
AMB**
ADV.(A/S) : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1. A controvérsia constitucional em exame envolve a possibilidade de realização de interpretação extensiva de legislação federal para ampliar o rol dos sujeitos abarcados por isenção tributária.

Transcrevo o dispositivo legal impugnado:

Lei nº 7.713/1988

“ Art. 6º Ficam isentos do imposto de renda os seguinte rendimentos percebidos por pessoas físicas:

(...)

XIV – os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados

ADI 6025 / DF

avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma; (Redação dada pela Lei nº 11.052, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015)” (destaquei)

2. À alegação de afronta aos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da Constituição), dos valores sociais do trabalho (art. 1º, IV da Constituição) e da igualdade (art. 5º, *caput* da Constituição), bem como a especial proteção constitucional conferida às pessoas com deficiência pela Constituição (arts. 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 40, §4º, I, 100, §2º, 201, §1º e 203, IV) e sedimentada pela Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York), requer o Ministério Público sejam incluídos na concessão do benefício fiscal os trabalhadores com doença grave que permaneçam em atividade.

Insta lembrar o regramento da isenção tributária no nosso ordenamento jurídico, o que afasta, de plano, a pretensão objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade:

Constituição da República

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.”

Código Tributário Nacional

“Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer

ADI 6025 / DF

Natureza

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Art. 44. A base de cálculo do imposto é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis.

Art. 45. Contribuinte do imposto é o titular da disponibilidade a que se refere o artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis.

Parágrafo único. A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam.

(...)

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

ADI 6025 / DF

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

(...)

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I - suspensão ou exclusão do crédito tributário;

II - outorga de isenção;

III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

Lei de Responsabilidade Fiscal

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos”.

O Imposto de Renda possui, assim, **natureza predominantemente fiscal**, com possibilidade de exercício da extrafiscalidade mediante a previsão de isenções, a serem regidas pelo **princípio da legalidade**. Nesse sentido Leandro Paulsen e José Eduardo Soares de Melo: *“De qualquer modo, não resta impedida a concessão de isenções objetivas ou subjetivas fundadas na ausência de capacidade contributiva ou em finalidades extrafiscais”*¹.

Comentando o artigo 111 do Código Tributário Nacional, Kiyoshi Harada assevera que *“por expressa disposição do art. 111 do CNT, a legislação tributária que disponha sobre isenção deve ser interpretada literalmente, isto é, não cabe a interpretação ampla exatamente por se tratar de uma exceção à regra*

1 PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 70.

ADI 6025 / DF

de tributação”².

À luz do contexto fático e social relativo à higidez que envolve aqueles que já se encontram em gozo de proventos de aposentadoria ou reforma, em comparação com quem ainda se encontra em atividade, mesmo que acometido de moléstia, vislumbro **proporcionalidade – sob sua tríplice dimensão – no discrimen** eleito pelo legislador em prol da concessão da isenção tributária tão somente aos proventos de aposentadoria ou reforma. Ausente, pois, o tratamento discriminatório alegado.

O **impacto financeiro** a ser arcado pela União em razão da isenção requerida deve ser objeto de profundo estudo, incabível neste foro. Destaco, nessa linha de intelecção, que o Senado Federal informou nos autos a existência do PLS nº 215, de 2015, de autoria do Senador Waldemir Moka, que “*estende a isenção do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) para quaisquer rendimentos auferidos pelos portadores das doenças*”, cuja tramitação já foi encerrada.

Em pesquisa, identifico que estão **em tramitação** no Senado, por exemplo, os seguintes projetos de lei: (i) **Projeto de Lei nº 1302, de 2019** – altera o inciso XIV do art. 6º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, para abranger na isenção do imposto de renda em proventos de aposentadoria, ou reforma, a condição de pessoa com deficiência; (ii) **Projeto de Lei nº 3148, de 2019** – modifica a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, que altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências, para isentar do imposto de renda das pessoas físicas os rendimentos e proventos de qualquer natureza percebidos pelos portadores das doenças especificadas em lei. Ao Congresso Nacional cabe, pois, amadurecer o tema e sopesar todas as nuances que envolvem a concessão da isenção, em processo legislativo iluminado pelos princípios constitucionais.

Ainda que nobre a justificativa da ampliação da isenção, **não vislumbro respaldo constitucional, legal e nem mesmo convencional (internacional)** para a ingerência desta Suprema Corte no espaço

2 HARADA, Kiyoshi. **Contribuições sociais: doutrina e prática**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 54.

ADI 6025 / DF

reservado ao legislador, que possui juízo discricionário próprio para tanto.

A isonomia ou a razoabilidade não têm o condão de estender desoneração tributária em prejuízo do **princípio da separação dos Poderes**.

Incabível, pois, a **interpretação extensiva** requerida.

3. A jurisprudência desta Casa é **firme** quanto à **impossibilidade de concessão de isenção tributária por decisão judicial**. Colho os seguintes precedentes de minha relatoria:

“ DIREITO TRIBUTÁRIO. EXTINTA IMPF. AMPLIAÇÃO DE ISENÇÕES POR EQUIPARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ATUAR COMO LEGISLADOR POSITIVO. PRECEDENTES. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ARTIGO 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. RAZÕES DE DECIDIR EXPLICITADAS PELO ÓRGÃO JURISDICIONAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 5º, XXXV E LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL DA CONTROVÉRSIA. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O MANEJO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 07.5.2009. Inexiste violação do artigo 93, IX, da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal entende que o referido dispositivo constitucional exige que o órgão jurisdicional explicita as razões do seu convencimento, dispensando o exame detalhado de cada argumento suscitado pelas partes. Obstada a análise da suposta afronta aos incisos XXXV e LV do artigo 5º da Carta Magna, porquanto dependeria de prévia análise da legislação infraconstitucional aplicada à espécie, procedimento que refoge à competência jurisdicional extraordinária desta Corte Suprema, a teor do art. 102 da Magna Carta. **Esta Suprema Corte entende ser vedado ao Poder Judiciário, sob pretexto de atenção ao princípio da igualdade, atuar como legislador**

ADI 6025 / DF

positivo estabelecendo isenções tributárias não previstas em lei. Tal interpretação se amolda ao presente caso, em que se almeja o deferimento da alíquota zero para efeito de incidência do extinto IPMF, a despeito de inexistir lei outorgando essa benesse. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. Agravo regimental conhecido e não provido”. (AI 831965 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 28/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-221 DIVULG 10-11-2014 PUBLIC 11-11-2014, destaquei)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. PESSOA FÍSICA. AMPLIAÇÃO DE ISENÇÕES POR EQUIPARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ATUAR COMO LEGISLADOR POSITIVO. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 30.8.2010. **Esta Suprema Corte entende ser vedado ao Poder Judiciário, sob pretexto de atenção ao princípio da igualdade, atuar como legislador positivo estabelecendo isenções tributárias não previstas em lei.** Tal interpretação se amolda ao presente caso, em que se almeja ampliar isenções de determinadas verbas para efeito de incidência do imposto de renda, a despeito de inexistir lei outorgando essa benesse. Agravo regimental conhecido e não provido” (ARE 691852 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 05/11/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 20-11-2013 PUBLIC 21-11-2013, destaquei)

No mesmo sentido:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. SEGUNDO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ALEGADA SEMELHANÇA COM A MATÉRIA DISCUTIDA NO RE 736.090. INOCORRÊNCIA. MULTA

ADI 6025 / DF

PUNITIVA. PERCENTUAL DE 25% SOBRE O VALOR DA OPERAÇÃO. CARÁTER CONFISCATÓRIO. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA. **IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ATUAR COMO LEGISLADOR POSITIVO.** 1. O paradigma de repercussão geral (Tema 863 da RG) aplica-se exclusivamente para a fixação do limite máximo da multa fiscal qualificada prevista no art. 44, I, §1º, da Lei nº 9.430/1996. 2. Em relação ao valor máximo das multas punitivas, esta Corte tem entendido que são confiscatórias aquelas que ultrapassam o percentual de 100% (cem por cento) do valor do tributo devido. Precedentes. 3. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de não competir ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo para estabelecer isenções tributárias ou redução de impostos.** Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento”. (ARE 905685 AgR-segundo, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 07-11-2018 PUBLIC 08-11-2018, destaquei)

“AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA. ART. 72, V, DO ADCT. PIS - ALÍQUOTA E BASE DE CÁLCULO. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 10/1996 E 17/1997. CONSTITUCIONALIDADE, OBSERVADOS OS PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL E DA IRRETROATIVIDADE. TEMA 665 DA REPERCUSSÃO GERAL. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INOCORRÊNCIA NO CASO CONCRETO. 1. Quanto ao recurso da UNIÃO, verifica-se que a matéria a respeito do princípio da anterioridade nonagesimal, previsto no art. 195, §6º, da Constituição Federal, foi expressamente veiculada na petição inicial das empresas (Vol. 1, fl. 14-18), e debatida e decidida na fundamentação do acórdão recorrido (Vol. 2, fl. 332). Portanto, não ocorreu o julgamento extra petita apontado pela UNIÃO. 2. Da mesma forma, a irresignação das empresas não tem chances de êxito. **O Poder Judiciário não pode atuar como legislador positivo, nem**

ADI 6025 / DF

conceder isenções tributárias. 3. O Plenário do STF, no julgamento do RE 578.846-RG (Rel. Min DIAS TOFFOLI, Tema 665), sob a sistemática da repercussão geral, fixou a seguinte tese: São constitucionais a alíquota e a base de cálculo da contribuição ao PIS, previstas no art. 72, V, do ADCT, destinada à composição do Fundo Social de Emergência, nas redações da ECR 1/94 e das EC 10/96 e 17/97, observados os princípios da anterioridade nonagesimal e da irretroatividade tributária. 4. Agravos Internos a que se nega provimento”. (RE 645145 AgR-segundo, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 17/09/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-202 DIVULG 24-09-2018 PUBLIC 25-09-2018, destaqui)

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. LIMITAÇÃO COM GASTOS EM EDUCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. **Não cabe ao Poder Judiciário ampliar os limites estabelecidos em lei para a dedução, da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física, de gastos com educação. Ao Judiciário não é permitido estabelecer isenções tributárias, redução de impostos ou deduções não previstas em lei, ante a impossibilidade de atuar como legislador positivo.** 2. Agravo interno a que se nega provimento. Fixam-se honorários advocatícios adicionais equivalentes a 10% (dez por cento) do valor a esse título arbitrado nas instâncias ordinárias (Código de Processo Civil de 2015, art. 85, § 11)”. (RE 984419 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 07/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-096 DIVULG 16-05-2018 PUBLIC 17-05-2018, destaqui)

“Agravo regimental em mandado de segurança. Tributário. Contribuição social do salário-educação. Alegada omissão quanto à edição do regulamento a que se refere o art. 1º, § 1º, IV, da Lei nº 9.766/98. Definição de organizações de fins culturais a serem contempladas pela isenção do recolhimento da exação. Ilegitimidade passiva do Presidente da República.

ADI 6025 / DF

Decreto nº 6.003/06. Redirecionamento da incumbência a órgão integrante do Poder Executivo. Inexistência de prova cabal. Discricionariedade. 1. O Presidente da República, autoridade apontada como omissa, regulamentou a lei em tela, em primeiro lugar, com o Decreto nº 3.142/99 e, posteriormente, com o Decreto nº 6.003/06, que redirecionou a regulamentação a definição das organizações de fins culturais a serem contempladas com a benesse fiscal. A alegada omissão acerca de tal definição não pode, portanto, ser atribuída à autoridade ora impetrada, mas sim àquela que, embora tenha recebido competência para editar tal regulamento, ficou-se inerte quanto a isso. É o caso, portanto, de extinguir o feito por ilegitimidade passiva. 2. Não há, nos autos, prova cabal de que a impetrante tenha direito à isenção a que se refere o art. 1º, § 1º, IV, da Lei nº 9.766/98. 3. **Consoante a jurisprudência da Corte, a concessão de isenção tributária configura ato discricionário. Por meio dela, o Poder Público, embasado no juízo de conveniência e oportunidade – o que inclui a verificação do momento adequado para a concretização da benesse –, busca efetivar políticas fiscais e econômicas. Não cabe, assim, ao Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes, afirmar que determinada situação está abrangida por uma norma de isenção tributária se assim ela não determinou. Precedentes.** 4. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 2% (art. 1.021, § 4º, do CPC). 5. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/09)". (MS 34342 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017, destaquei)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA - IRPF. DEDUÇÃO DE GASTOS COM EDUCAÇÃO. LIMITES. 1. Por não possuir função legislativa, o Poder Judiciário não pode estabelecer isenções

ADI 6025 / DF

tributárias, redução de impostos ou alterar limites de deduções previstas em lei, com base no princípio da isonomia. 2. É desnecessário o sobrestamento de recurso extraordinário, à luz da presunção *juris tantum* de constitucionalidade das leis, em decorrência de eventual procedência de ADI que veicule controvérsia semelhante. Precedente: RE-AgR 599.577, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 16.06.2015. 3. Agravo regimental a que se nega provimento”. (RE 984430 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 05/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 07-08-2017 PUBLIC 08-08-2017, destaquei)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - IPI - AÇÚCAR DE CANA - LEI Nº 8.393/91 (ART. 2º) - ISENÇÃO FISCAL - CRITÉRIO ESPACIAL - APLICABILIDADE - EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO - ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - NORMA LEGAL DESTITUÍDA DE CONTEÚDO ARBITRÁRIO - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DO IPI. - **A concessão de isenção em matéria tributária traduz ato discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público (RE 157.228/SP), destina-se - a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal - a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade.** A isenção tributária que a União Federal concedeu, em matéria de IPI, sobre o açúcar de cana (Lei nº 8.393/91, art. 2º) objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Essa pessoa política, ao assim proceder, pôs em relevo a função extrafiscal desse tributo, utilizando-o como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais. O POSTULADO CONSTITUCIONAL DA

ADI 6025 / DF

ISONOMIA - A QUESTÃO DA IGUALDADE NA LEI E DA IGUALDADE PERANTE A LEI (RTJ 136/444-445, REL. P/ O ACÓRDÃO MIN. CELSO DE MELLO). - O princípio da isonomia - que vincula, no plano institucional, todas as instâncias de poder - tem por função precípua, consideradas as razões de ordem jurídica, social, ética e política que lhe são inerentes, a de obstar discriminações e extinguir privilégios (RDA 55/114), devendo ser examinado sob a dupla perspectiva da igualdade na lei e da igualdade perante a lei (RTJ 136/444-445). A alta significação que esse postulado assume no âmbito do Estado democrático de direito impõe, quando transgredido, o reconhecimento da absoluta desvalia jurídico-constitucional dos atos estatais que o tenham desrespeitado. Situação inócua na espécie. - A isenção tributária concedida pelo art. 2º da Lei nº 8.393/91, precisamente porque se acha despojada de qualquer coeficiente de arbitrariedade, não se qualifica - presentes as razões de política governamental que lhe são subjacentes - como instrumento de ilegítima outorga de privilégios estatais em favor de determinados estratos de contribuintes. **ISENÇÃO TRIBUTÁRIA: RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI EM SENTIDO FORMAL E POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.** - A exigência constitucional de lei em sentido formal para a veiculação ordinária de isenções tributárias impede que o Judiciário estenda semelhante benefício a quem, por razões impregnadas de legitimidade jurídica, não foi contemplado com esse "*favor legis*". A extensão dos benefícios isençionais, por via jurisdicional, encontra limitação absoluta no dogma da separação de poderes. Os magistrados e Tribunais, que não dispõem de função legislativa - considerado o princípio da divisão funcional do poder -, não podem conceder, ainda que sob fundamento de isonomia, isenção tributária em favor daqueles a quem o legislador, com apoio em critérios impessoais, racionais e objetivos, não quis contemplar com a vantagem desse benefício de ordem legal. Entendimento diverso, que reconhecesse aos magistrados essa anomalia

ADI 6025 / DF

função jurídica, equivaleria, em última análise, a converter o Poder Judiciário em inadmissível legislador positivo, condição institucional que lhe recusa a própria Lei Fundamental do Estado. Em tema de controle de constitucionalidade de atos estatais, o Poder Judiciário só deve atuar como legislador negativo. Precedentes”. (AI 360461 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-06 PP-01077, destaquei)

“Agravos regimentais no recurso extraordinário. Tributário. Imposto de renda. Isenção. Alcance do benefício. Necessidade de reexame da legislação infraconstitucional. **Impossibilidade de atuação do judiciário como legislador positivo.** Efeito confiscatório da exação. Súmula nº 279/STF. 1. A suposta ofensa à Constituição somente poderia ser constatada a partir da análise e da reinterpretação da legislação infraconstitucional, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, a qual é insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. **2. Impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo para estabelecer isenções de tributos não previstas em lei.** 3. O caráter confiscatório da exação, no caso em exame, somente seria aferível mediante reexame do quadro fático-probatório. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravos regimentais não providos”. (RE 852409 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07/04/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 29-04-2015 PUBLIC 30-04-2015, destaquei)

“Embargos de declaração recebidos como agravos regimentais no recurso extraordinário. Entidade de organização social. Isenção. Inexistência de lei específica. Impossibilidade de concessão pelo Poder Judiciário. **1. A pacífica jurisprudência da Corte é firme no sentido de que “a outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de**

ADI 6025 / DF

cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica” (ADI nº 1.247/PA-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8/9/95). 2. O agravante não nega a inexistência de lei específica lhe concedendo o benefício fiscal pretendido e, a despeito do que dispõe o art. 150, § 6º, da Constituição Federal, pretende que o Poder Judiciário lhe conceda isenção, pretensamente com base no art. 11 da Lei Distrital nº 2.415/99, o qual apenas o equipara, na qualidade de organização social, no âmbito do Distrito Federal, às entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais, sem, no entanto, dispor sobre qualquer benefício fiscal. 3. Agravo regimental não provido”. (RE 579708 ED, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 22-08-2013 PUBLIC 23-08-2013, destaquei)

“TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA. LEGISLAÇÃO QUE ESTABELECE LIMITES À DEDUÇÃO DE GASTOS COM EDUCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ATUAR COMO LEGISLADOR POSITIVO. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do STF é no sentido de que não pode o Poder Judiciário estabelecer isenções tributárias, redução de impostos ou deduções não previstas em lei, ante a impossibilidade de atuar como legislador positivo. 2. Assim, não é possível ampliar os limites estabelecidos em lei para a dedução, da base de cálculo do IRPF, de gastos com educação (AI 724.817-AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 09-03-2012; e RE 603.060-AgR, rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 03-03-2011). 3. Agravo regimental a que se nega provimento”. (RE 606179 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 21/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 03-06-2013 PUBLIC 04-06-2013, destaquei)

ADI 6025 / DF

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO. PNEUS. BENEFÍCIO FISCAL. REDUÇÃO DE 40% DO VALOR DEVIDO NAS OPERAÇÕES REALIZADAS POR MONTADORAS. PEDIDO DE EXTENSÃO A EMPRESA DA ÁREA DE REPOSIÇÃO DE PNEUMÁTICOS POR QUEBRA DA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. LEI FEDERAL 10.182/2001. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTS. 37 E 150, II). CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (ART. 111). **Sob o pretexto de tornar efetivo o princípio da isonomia tributária, não pode o Poder Judiciário estender benefício fiscal sem que haja previsão legal específica.** No caso em exame, a eventual conclusão pela inconstitucionalidade do critério que se entende indevidamente restritivo conduziria à inaplicabilidade integral do benefício fiscal. A extensão do benefício àqueles que não foram expressamente contemplados não poderia ser utilizada para restaurar a igualdade de condições tida por desequilibrada. Precedentes. Recurso extraordinário provido”. (RE 405579, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2010, DJe-149 DIVULG 03-08-2011 PUBLIC 04-08-2011 EMENT VOL-02559-02 PP-00144 RTJ VOL-00224-01 PP-00560, destaquei)

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECRETO N. 420/92. LEI N. 8.393/91. IPI. ALÍQUOTA REGIONALIZADA INCIDENTE SOBRE O ACÚCAR. ALEGADA OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTS. 150, I, II e § 3º, e 151, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O decreto n. 420/92 estabeleceu alíquotas diferenciadas --- incentivo fiscal --- visando dar concreção ao preceito veiculado pelo artigo 3º da Constituição, ao objetivo da redução das desigualdades regionais e de desenvolvimento nacional. Autoriza-o o art. 151, I da Constituição. 2. A alíquota de 18% para o açúcar de cana não afronta o princípio da essencialidade. Precedente. 3. **A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário,**

ADI 6025 / DF

fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento". (AI 630997 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 24/04/2007, DJe-018 DIVULG 17-05-2007 PUBLIC 18-05-2007 DJ 18-05-2007 PP-00107 EMENT VOL-02276-37 PP-07547, destaquei)

Pela similitude do raciocínio jurídico, o caso em exame remete, outrossim, aos fundamentos que levaram à aprovação da **Súmula Vinculante 37 deste Supremo Tribunal Federal**: *“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.”*

4. Ante o exposto, **conheço** da ação direta e **julgo improcedente** o pedido.

É como voto.

20/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.025 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAL NO ESTADO DA BAHIA - SINPRFBA
ADV.(A/S)	: JOSE CARLOS RIBEIRO DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, com a pretensão de ver reconhecida a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 6.º–XIV da Lei n.º 7.713/1988, com a consequente declaração de que, em seu âmbito incidência, está incluída a concessão do benefício fiscal também aos trabalhadores com doença grave que permanecem em atividade.

Eis a redação do dispositivo impugnado:

“Art. 6º Ficam isentos do imposto de renda os seguinte rendimentos percebidos por pessoas físicas:

(...)

XIV – os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase,

ADI 6025 / DF

paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma;”

Para a Autora, a interpretação que restringe a concessão de isenção do imposto de renda somente aos trabalhadores inativos, que percebem proventos, viola os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição), dos valores sociais do trabalho (art. 1º, inciso IV, da Constituição) e da igualdade (art. 5º, *caput*, da Constituição), além de comprometer a especial proteção conferida às pessoas com deficiência pela Carta da República e pela Convenção de Nova York.

O relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/99.

A Câmara dos Deputados asseverou a regularidade procedimental do trâmite legislativo da Lei impugnada.

O Senado Federal e a Presidência da República manifestaram-se pela improcedência do pedido, defendendo a constitucionalidade da norma.

A Advocacia-Geral da União opina pela improcedência da ação, sob os seguintes fundamentos:

“Tributário. Artigo 6º, inciso XIV, da Lei nº 7.713/1988. Isenção do imposto de renda sobre proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente de serviço, bem como os percebidos por portadores de determinadas moléstias. Preliminar. Pretensão de que essa Suprema Corte atue como legislador positivo, estendendo referido benefício fiscal a hipóteses não previstas pelo legislador. Impossibilidade. Mérito. A isenção contra a qual se insurge a autora funda-se no princípio da legalidade, e não é passível de interpretação extensiva nos moldes requeridos. Ausência de violação aos princípios da dignidade humana, dos valores sociais do trabalho e da igualdade (artigos 1], incisos III e IV; e 5º, caput, da Constituição), bem como ao

ADI 6025 / DF

arcabouço constitucional de proteção às pessoas com deficiência. Tratamento diferenciado conferido a situações distintas. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.”

A Procuradoria-Geral da República opina em Parecer pela procedência da ação:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPOSTO DE RENDA. ISENÇÃO. ART. 6.º–XIV DA LEI N.º 7.713/1988. DOENÇA GRAVE. CONCESSÃO SOBRE RENDIMENTOS DE TRABALHADOR EM ATIVIDADE. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ART. 1.º–III DA CONSTITUIÇÃO), DOS VALORES SOCIAIS DO TRABALHO (ART. 1.º–IV DA CONSTITUIÇÃO) E DA IGUALDADE (ART. 5.º–CAPUT DA CONSTITUIÇÃO). ESPECIAL PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL CONFERIDA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PELA CONSTITUIÇÃO E PELA CONVENÇÃO DE NOVA YORK.

1. A concessão de isenção de imposto de renda apenas sobre proventos de aposentadoria de pessoas acometidas das doenças graves especificadas no art. 6.º–XIV da Lei n.º 7.713/1988 e, não, aos trabalhadores em atividade, afronta os princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da igualdade. Desrespeita, ainda, a especial proteção conferida às pessoas com deficiência pela Constituição e pela Convenção de Nova York.

2. A utilização do critério de aposentadoria para a isenção do imposto de renda não acompanha a evolução social, jurídica, médica, científica e tecnológica dos últimos anos.

3. A concessão da isenção sobre os rendimentos de serviço ativo da pessoa acometida por doença grave atende à gênese legislativa do art. 6.º–XIV da Lei n.º 7.713/1988, compensando a redução da capacidade contributiva e garantindo disponibilidade financeira a quem se vê na luta contra moléstias graves que afetam sobremaneira o seu dia a dia.

ADI 6025 / DF

4. Não se aplica, na espécie, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo para estabelecer isenção de tributo não prevista em lei.

Parecer pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido, nos termos formulados na petição inicial.”

Foram admitidos na qualidade de *amici curiae* o Sindicato dos Policiais Rodoviários Federal no Estado da Bahia/SINPRFBA e a Associação dos Magistrados Brasileiros/AMB.

É, em síntese, breve relatório.

A matéria em debate refere-se à possibilidade de interpretar-se como contida na norma do artigo 6º, inciso XIV, da Lei nº 7.713/1988, a concessão de isenção do imposto de renda aos trabalhadores em atividade portadores das graves moléstias ali descritas, e não somente aos aposentados e reformados.

A Procuradoria-Geral da República compreende que, em se tratando de uma mudança contextual em relação ao momento de edição da norma, pois à época as doenças listadas no dispositivo em comento levavam, necessariamente, à inativação, e hoje, havendo grande evolução na medicina, essas pessoas podem permanecer trabalhando, a despeito de portarem graves moléstias, é possível falar-se em assegurar a isonomia de tratamento perante a norma isentiva tributária.

Assim, intenta demonstrar que não se trata de mera extensão de benefício fiscal decorrente de isenção tributária, como se depreende do seguinte trecho da exordial:

“Na espécie, a isenção do imposto de renda conferida pelo inciso XIV do art. 6.º da Lei n.º 7.713/1988 apenas sobre os proventos percebidos por aposentados acometidos de determinadas doenças graves não está mais apoiada em fatores lógicos e objetivos que justifiquem o tratamento normativo diferenciado com relação aos rendimentos auferidos por pessoas que sofrem das mesmas doenças graves, mas que ainda permanecem exercendo atividade laboral.

ADI 6025 / DF

Ao editar a Lei n.º 7.713/1988, o legislador ordinário preocupou-se com o princípio da isonomia fiscal e com a vedação do tratamento desigual de contribuintes que se encontrem em situação equivalente, como se verifica da exposição de motivos do respectivo projeto de lei:

5. Á vista dos fortes inconvenientes até aqui apontados, os objetivos básicos do anexo anteprojeto de lei são: (1) a simplificação das normas que regem a incidência do imposto; (2) a redução da carga tributária das pessoas que auferem rendimentos do trabalho; e (3) tratamento fiscal de igualdade entre rendimentos do trabalho e do capital. Apesar de possuir características próprias e adaptadas à realidade brasileira, o projeto segue a tendência mundial de redução do número de alíquotas e alargamento da base tributável, eliminando abatimentos e deduções. Está em consonância, inclusive, com as diretrizes insertas no texto da reforma constitucional. A futura Carta Magna preceitua que a carga fiscal, sempre que possível, atue mais acentuadamente segundo a capacidade econômica do contribuinte, ao mesmo tempo em que determina a adoção dos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade. O princípio da isonomia fiscal tem o seu destaque ao ser enunciada a vedação do tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos.

*A diferenciação de alguns dos rendimentos para fins de isenção do imposto de renda foi justificada por questões de ordem econômica e social, bem como pela preocupação de que situações de igualdade aparente pudessem comprometer a correta aplicação do princípio da capacidade contributiva:(...) 11. O artigo 6º regula a isenção de alguns rendimentos, cuja natureza econômica ou social aconselha a sua manutenção. A universalidade recomenda incidência sobre todos os rendimentos, mas não impede tratamento diferenciado para alguns deles, pois uma igualdade aparente pode comprometer a aplicação do princípio da **capacidade contributiva do contribuinte**. A*

ADI 6025 / DF

enumeração constante do artigo 6º do projeto é exaustiva. Significa dizer que todos os rendimentos e ganhos de capital são tributados, executados apenas os expressamente ali relacionados.

À época da edição da Lei n.º 7.713/1988, a aposentadoria era consequência natural do acometimento ou da manifestação dos sintomas das doenças graves indicadas no art. 6.º–XIV. A isenção do imposto de renda sobre os proventos de aposentadoria de pessoas acometidas de doenças graves foi concedida como uma forma de compensá-los pela perda ou redução de sua capacidade contributiva, bem como para garantir disponibilidade financeira para que possam arcar com as despesas de tratamentos médicos e terapêuticos.

Ocorre, porém, que, com a evolução da medicina, da ciência e da tecnologia, muitas pessoas, mesmo acometidas por doenças graves, passaram a conseguir conciliar o seu tratamento com a atividade profissional. A permanência em atividade não significa, entretanto, que tais pessoas não experimentem perda ou redução de sua capacidade contributiva. O enfrentamento da doença, dos seus sintomas e do respectivo tratamento no dia a dia dificulta o atingimento do máximo potencial laborativo do indivíduo acometido de uma doença grave, que, aliás, também necessita de mais disponibilidade financeira para arcar com as despesas de tratamentos médicos e terapêuticos.

(...)

Registre-se, por oportuno, que a tese aqui defendida não representa uma indevida extensão, criação ou ampliação de benefício fiscal pelo Poder Judiciário, mas sim uma compreensão do contexto em que a norma foi criada, do seu sentido inequívoco e de sua aplicação segundo a evolução social, da medicina, da ciência e da tecnologia, e a especial proteção constitucional conferida às pessoas com deficiência pela Constituição e pela Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York).”

Os argumentos apresentados na exordial, como a própria petição notícia, vem sendo seguidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. No entanto, os demais Tribunais adotam posicionamento no sentido de

ADI 6025 / DF

entender-se que o artigo 111 do Código Tributário Nacional impõe interpretação restritiva à norma que concede isenção, restando vedada a posição de “*legislador positivo*” ao Poder Judiciário.

É a posição seguida por esta Corte, em casos semelhantes, como se depreende da seguinte ementa:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Tributário. Imposto de renda. Isenção. Deficiência visual. Servidor não aposentado. Necessidade de reexame da legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Impossibilidade de atuação do judiciário como legislador positivo. Precedentes da Corte. 1. A suposta ofensa à Constituição somente poderia ser constatada a partir da análise e da reinterpretação da legislação infraconstitucional, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, a qual é insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. Impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo para estabelecer isenções de tributos não previstas em lei. 3. Agravo regimental não provido.”

(ARE 787994 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 27/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 20-06-2014 PUBLIC 23-06-2014)

Compreendo, porém, com a devida vênia aos entendimentos em sentido contrário, que referida jurisprudência está a merecer ser revisitada, consistindo a presente ação de controle concentrado em momento bastante propício a esta tarefa.

Exponho, pois, a conclusão a que cheguei, examinando atentamente a matéria.

A questão a ser respondida na presente demanda reside em saber se a isenção de imposto de renda prevista pelo artigo 6º, inciso XIV, da Lei nº 7.713/1988, decorre do fato de o contribuinte perceber proventos e ser portador de doença grave, ou do fato de ser portador de doença grave, contida no rol previsto pela lei.

ADI 6025 / DF

O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, previsto pelo artigo 150, inciso III da Carta Constitucional, tem como nota distintiva possuir as características de generalidade, da universalidade e da progressividade, tal como previsto pelo §3º do mesmo artigo.

É, portanto, tributo a ser custeado por todas aquelas pessoas, físicas e jurídicas, que **manifestem capacidade econômica**, em patamar previamente definido pela Fazenda Pública.

Por sua vez, a isenção a ser conferida em relação ao imposto de renda, também tem relação com a capacidade contributiva da pessoa, ou seja, manifestada uma redução ou mesmo incapacidade para contribuir com as necessidades financeiras do Estado, ela deixa, legalmente, de participar do financiamento das atividades estatais, aqui compreendidas em sentido larguíssimo.

Muito já debateu a doutrina acerca da natureza jurídica das isenções, como bem denota o Professor Luís Eduardo Schoueri:

“A doutrina tradicional, como visto, apresentava a isenção como dispensa do pagamento do tributo devido. Ou seja: haveria, num primeiro momento, o surgimento de uma obrigação tributária, por conta da ocorrência do fato jurídico tributário para, em seguida, agir a norma de isenção, que dispensaria o pagamento do tributo.

Como adiantado acima, por essa teoria, a isenção surgiria após o nascimento da obrigação tributária e antes que houvesse o lançamento, ‘excluindo’ o crédito. Tal modelo, como alertado, não explica de que modo se extinguiria uma obrigação assim surgida.

Foi José Souto Maior Borges que, de modo pioneiro, sustentou que a tese de que a distinção entre ‘não incidência’ e ‘isenção’ é criticável de vez que a isenção, contrariamente ao que pretende a quase generalidade da doutrina, configura hipótese de não incidência constitucionalmente qualificada, ter-se-ia apenas a categoria da incidência de um lado e a não incidência de outro; esta, por sua vez, surgiria de modo expresso (não incidência legalmente qualificada – isenção) ou

ADI 6025 / DF

tácito.

A tese da não incidência legalmente qualificada, posto que mais forte que a da mera dispensa do pagamento do tributo, tem a seu desfavor a dificuldade de explicar o que seria uma 'não incidência' por lei. Afinal, a norma se caracteriza exatamente pela possibilidade de sua incidência, uma vez verificada, no mundo fenomênico, a concretização da hipótese legal. Em síntese, ocorrido o fato, então deve ser o consequente normativo. Não é diversa a norma tributária: como se viu no Capítulo X, concretizado o fato jurídico tributário, surge um vínculo obrigacional entre sujeito passivo e sujeito ativo. A norma isencional não opera sobre o mundo dos fatos; concretizada a hipótese da isenção, não surge uma relação jurídica entre os sujeitos. Ao contrário, a isenção opera no próprio campo normativo, definindo os contornos da hipótese tributária.

(...)

Seguiu o mesmo entendimento, mas de modo mais bem elaborado, Paulo de Barros Carvalho. É bom lembrar que o autor, ao propor a figura da regra matriz de incidência, sustenta, coerentemente, que esta resulta de uma plêiade de textos legais. Ou seja: apenas se pode cogitar de um campo para a incidência tributária depois de se considerarem todos os textos legais, inclusive aqueles que apontam para a isenção. Nesse sentido, a isenção atua no próprio campo normativo, mutilando a incidência.

Assim, Paulo de Barros Carvalho, entende pertencerem as normas de isenção 'à classe das regras de estrutura, que intrometem modificações no âmbito da regra matriz de incidência tributária, esta sim, norma de conduta'. (...) Aforma, ainda, que 'guardando a sua autonomia normativa, a regra de isenção investe contra um ou mais dos critérios da noma-padrão de incidência, mutilando-os, parcialmente (...) O que o preceito de isenção faz é subtrair parcela do campo de abrangência do critério do antecedente ou do consequente'."

(SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9.ed. São

ADI 6025 / DF

Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 723; 726)

E, repisando o conceito de Paulo de Barros Carvalho: “o encontro de duas normas jurídicas, sendo uma a regra-matriz de incidência tributária e outra a regra de isenção, com seu caráter supressor da área de abrangência de qualquer dos critérios da hipótese ou da consequência da primeira (regra-matriz)” (CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 29.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 483).

É assente na jurisprudência pátria a definição de isenção como um *benefício fiscal*, concedido pelo Estado-tributante – ainda que por meio de lei – de forma discricionária; no entanto, essa concessão não se mostra imune à sindicalização judicial, como se infere do seguinte julgado desta Corte:

“E M E N T A: AGRAVO DE INSTRUMENTO - IPI - AÇÚCAR DE CANA - LEI Nº 8.393/91 (ART. 2º) - ISENÇÃO FISCAL - CRITÉRIO ESPACIAL - APLICABILIDADE - EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO - ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - NORMA LEGAL DESTITUÍDA DE CONTEÚDO ARBITRÁRIO - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DO IPI. - **A concessão de isenção em matéria tributária traduz ato discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público (RE 157.228/SP), destina-se - a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal - a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade.** A isenção tributária que a União Federal concedeu, em matéria de IPI, sobre o açúcar de cana (Lei nº 8.393/91, art. 2º) objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Essa pessoa política, ao assim proceder, pôs em relevo a função extrafiscal desse tributo, utilizando-o como instrumento de promoção do

ADI 6025 / DF

desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais. O POSTULADO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA - A QUESTÃO DA IGUALDADE NA LEI E DA IGUALDADE PERANTE A LEI (RTJ 136/444-445, REL. P/ O ACÓRDÃO MIN. CELSO DE MELLO). - O princípio da isonomia - que vincula, no plano institucional, todas as instâncias de poder - tem por função precípua, consideradas as razões de ordem jurídica, social, ética e política que lhe são inerentes, a de obstar discriminações e extinguir privilégios (RDA 55/114), devendo ser examinado sob a dupla perspectiva da igualdade na lei e da igualdade perante a lei (RTJ 136/444-445). A alta significação que esse postulado assume no âmbito do Estado democrático de direito impõe, quando transgredido, o reconhecimento da absoluta desvalia jurídico-constitucional dos atos estatais que o tenham desrespeitado. Situação incorrente na espécie. - A isenção tributária concedida pelo art. 2º da Lei nº 8.393/91, precisamente porque se acha despojada de qualquer coeficiente de arbitrariedade, não se qualifica - presentes as razões de política governamental que lhe são subjacentes - como instrumento de ilegítima outorga de privilégios estatais em favor de determinados estratos de contribuintes. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA: RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI EM SENTIDO FORMAL E POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A exigência constitucional de lei em sentido formal para a veiculação ordinária de isenções tributárias impede que o Judiciário estenda semelhante benefício a quem, por razões impregnadas de legitimidade jurídica, não foi contemplado com esse "favor legis". A extensão dos benefícios isençionais, por via jurisdicional, encontra limitação absoluta no dogma da separação de poderes. Os magistrados e Tribunais, que não dispõem de função legislativa - considerado o princípio da divisão funcional do poder -, não podem conceder, ainda que sob fundamento de isonomia, isenção tributária em favor daqueles a quem o legislador, com apoio em critérios impessoais, racionais e objetivos, não quis contemplar com a

ADI 6025 / DF

vantagem desse benefício de ordem legal. Entendimento diverso, que reconhecesse aos magistrados essa anômala função jurídica, equivaleria, em última análise, a converter o Poder Judiciário em inadmissível legislador positivo, condição institucional que lhe recusa a própria Lei Fundamental do Estado. Em tema de controle de constitucionalidade de atos estatais, o Poder Judiciário só deve atuar como legislador negativo. Precedentes.

(AI 360461 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-06 PP-01077)

Portanto, embora seja posicionamento majoritário de que não cabe ao Judiciário atuar como legislador positivo em se tratando da concessão de isenções fiscais, como exercício de extrafiscalidade pelo Poder Público, a verificação de possível arbitrariedade ao se prever referido benefício fiscal é passível de aferição, especialmente ao se antever, ainda que de forma prefacial, eventual contrariedade aos princípios da isonomia e da dignidade da pessoa humana.

A busca de um almejado fim social por parte do Fisco, e a adequação do instrumento ao desiderato estatal, ao prever regra isencional tributária, não é indene de verificação pelo Poder Judiciário, portanto.

As autoridades responsáveis pela defesa da norma em comento sustentam a impossibilidade de interpretação extensiva da regra que confere isenção a destinatário determinado, ao argumento de expressa vedação, tanto constitucional quanto legal, indicando, para tanto, o disposto no artigo 150, §6º da Constituição da República e dispositivos do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Constituição Federal:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

ADI 6025 / DF

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.”

Código Tributário Nacional:

“Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

(...)

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.”

“Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

(...)

II - outorga de isenção;”

“Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

Parágrafo único. A isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares.”

“Art. 178 - A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104.”

“Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade

ADI 6025 / DF

administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

(...)"

O que buscam, portanto, é que esta Corte declare ser cabível apenas a interpretação literal do benefício da isenção tributária prevista pelo artigo 6º, XIV, da lei nº 7.713/1988, a impedir que se depreenda estarem no escopo da norma também os trabalhadores em atividade acometidos pelas mesmas graves moléstias descritas no dispositivo.

No entanto, lendo os dispositivos do Código Tributário Nacional à luz da Constituição da República – e não o inverso – irradia-se ao intérprete da norma as várias possibilidades hermenêuticas, a concretizarem os ditames constitucionais em sua completude, impedindo que apenas ao ramo da interpretação do Direito Tributário limite-se a utilização dos vários métodos hermenêuticos que desvelam o sentido das normas jurídicas.

Nesse sentido:

“A interpretação sistemática é um caso da interpretação constitucional e decorre da existência do Estado Democrático de Direito (Estado Constitucional), que por sua vez representa uma evolução institucional importante perante o Estado de Direito. A passagem do Estado de Direito para o Estado Constitucional constitui uma mudança de paradigmas:

(...)

v) no Estado de Direito apresenta-se uma homogeneidade do Estado legislativo, em que o ordenamento jurídico aparece como dado; por sua vez, no Estado Constitucional aparece a heterogeneidade do ordenamento jurídico como problema. Se no primeiro caso a lei é pacificadora de conflitos sociais; no segundo caso, a lei representa um compromisso entre valores pluralistas. Ela não é mais produto neutro (podendo representar grupos determinados). Os princípios correm o risco de se tornarem um recurso de esvaziamento semântico de

ADI 6025 / DF

soluções substanciais, pela inexistência de regras e compromissos.

(...)

Os princípios tributários recebem principalmente da doutrina constitucional diretrizes para a coerente interpretação do Sistema Constitucional Tributário, de tal modo a permitir uma sintonia com as demais fontes. Tal postura revela-se inequivocamente adequada, visto que impede um isolamento dogmático da interpretação tributária, que deve necessariamente dialogar com os dispositivos da Ordem Econômica e da Ordem Social previstos na CF/88. A tributação não é um fim em si mesmo, nem seus meios de financiamento são isolados de sua finalidade: o financiamento dos direitos fundamentais. Na norma tributária encontra densificada está escolha democrática: os bens e as liberdades públicas a serem financiadas e os meios escolhidos para justa repartição dos encargos públicos.”

(CALIENDO, Paulo. Interpretação literal em direito tributário. In: GRUPENMACHER, Betina Treiger (coord.). **Tributação: democracia e liberdade Em homenagem à Ministra Denise Arruda Martins**. São Paulo: Noeses, 2014, p. 1186-1187; 1192)

A interpretação literal, portanto, dentro do Estado Constitucional inaugurado após 1988, consiste em claro ponto de partida, mas jamais em ponto limite ao intérprete, sob pena de negativa de preceitos constitucionais fundamentais à consecução dos direitos fundamentais. O limite é, sempre, a Constituição, não a lei.

Portanto, mesmo a discricionariedade na concessão de isenções tributárias em matérias tão caras quanto a final tutela adequada do direito à saúde – que consiste no pano de fundo do dispositivo ora em comento – deve conter elementos que permitam assentar sua adequação à concretização dos princípios estruturantes da Carta Constitucional, em uma interpretação que rechaça o pinçamento de algum ou alguns artigos do texto, para selecionar hermenêutica que apoie meramente a

ADI 6025 / DF

arrecadação estatal.

Trata-se, portanto, de promover a interpretação da norma isentiva do artigo 6º, inciso XIV da Lei nº 7.713/1988 à luz dos princípios constitucionais, e não de criação de uma norma distinta que estenda os efeitos da primeira a grupo de destinatários por ela vedados.

Retornando à questão acima delineada, é mister atentar-se ao que dispôs o legislador na justificativa da norma:

“A futura Carta Magna preceitua que a carga fiscal, sempre que possível, atue mais acentuadamente segundo a capacidade econômica do contribuinte, ao mesmo tempo em que determina a adoção dos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade. O princípio da isonomia fiscal tem o seu destaque ao ser enunciada a vedação do tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos.

(...)

O artigo 6º regula a isenção de alguns rendimentos, cuja natureza econômica ou social aconselha a sua manutenção. **A universalidade recomenda incidência sobre todos os rendimentos, mas não impede tratamento diferenciado para alguns deles, pois uma igualdade aparente pode comprometer a aplicação do princípio da capacidade contributiva do contribuinte.** A enumeração constante do artigo 6º do projeto é exaustiva. Significa dizer que todos os rendimentos e ganhos de capital são tributados, executados apenas os expressamente ali relacionados.”

A justificação da norma, portanto, indubitavelmente, é a tutela adequada da redução da capacidade contributiva pela manifestação de doença grave, a necessitar de elevados gastos com tratamento e medicação, ou seja, eleva-se o direito à manutenção da saúde como

ADI 6025 / DF

elemento autorizador da isenção do imposto de renda.

Divergem as teses acerca de um ponto: se apenas os proventos de inatividade são passíveis de isenção, ou se também os rendimentos auferidos por trabalhadores ativos, acometidos da mesma moléstia, também são objeto da norma.

A alegação da Autora, no sentido de que com a evolução da medicina, passados mais de trinta anos da edição da lei em debate, as moléstias constantes do rol não mais, necessariamente, levam à inativação do trabalhador, não podem ser desconsideradas.

E, de fato, esta Corte já levou em consideração, em assentada anterior, a modificação do contexto fático da aplicação de norma jurídica, a ensejar um novo olhar à questão posta em julgamento:

“Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 2. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. **O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS. 3. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos**

ADI 6025 / DF

critérios definidos pela Lei 8.742/1993. A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituam programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. **Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).** 4. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento.”

(RE 567985, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 02-10-2013 PUBLIC 03-10-2013)

É evidente não se tratar, exatamente, da mesma hipótese jurídica, inclusive porque o benefício assistencial previsto pela norma lá atacada não é de natureza tributária, mas a decisão presta-se a espelhar que a

ADI 6025 / DF

Corte não se mostra insensível às transformações da sociedade.

E, por meio da utilização de uma interpretação sistemática do dispositivo ora em análise, de modo a extrair-se dele uma latitude que concretize os princípios constitucionais, é possível depreender que o real escopo da norma é a proteção da vulnerabilidade gerada pelo acometimento de doença grave, em sua vertente econômico-financeira, representada pela redução da capacidade contributiva em decorrência da elevação das despesas com a manutenção da saúde do contribuinte.

As informações das autoridades responsáveis pela defesa da constitucionalidade da lei sustentam que a norma agasalha com a isenção apenas aqueles contribuintes aposentados ou reformados, porque sua situação é distinta daquela verificada em relação aos trabalhadores que, de alguma maneira, ainda conseguem permanecer em atividade.

Com a devida vênia, não visualizo distinção a ponto de reduzir a dimensão protetiva da norma apenas àqueles já inativados, pois não há diferença constitucionalmente aferível entre a redução da capacidade contributiva dos inativos, em decorrência especificamente da moléstia grave da qual é portador, daquela perceptível em relação àqueles que continuam em atividade, mas que também possuem gastos elevados para realizar tratamentos e adquirir as medicações necessárias.

Assim, em sendo de todo vedada a distinção tributária entre contribuintes que se encontram em situação de equivalência no que concerne à sua capacidade contributiva, a restrição hermenêutica do âmbito de aplicação da norma apenas aos inativos representa quebra de isonomia, a ensejar o acolhimento do pedido da Procuradoria-Geral da República.

Efetivamente, a interpretação que limita a concessão de isenção do imposto de renda somente aos trabalhadores inativos tem o condão de violar os princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da igualdade, pois, revelado o escopo da norma em tutelar a redução da capacidade de pagar tributos por parte da pessoa física acometida de moléstia grave a ausência de diferenciação constitucionalmente aferível entre ativos e inativos, portadores das

ADI 6025 / DF

mesmas moléstias, leva à impossibilidade de concretização dos ditames constitucionais, em especial a proteção do direito à saúde desses trabalhadores.

Pugna a Autora pela prolação de sentença aditiva, a fim de declarar a inconstitucionalidade do dispositivo legal por aquilo que ela omite.

No entanto, em consonância com o acima exposto, compreendo tratar-se, aqui, não de simplesmente limitar-se o conteúdo normativo da lei impugnada, mas de fixar a interpretação que constitucionalmente o densifique.

Dessa forma, entendo que a técnica para reconhecimento da procedência da ação é a da interpretação conforme à Constituição, a qual consiste na *“possibilidade do STF declarar a constitucionalidade de uma interpretação de norma jurídica, em virtude da mesma estar em consonância ou estar compatível (adequada) com a Constituição”* (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 9.ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 1569).

Ante o exposto, voto por julgar procedente o pedido exordial, para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 6º, inciso XIV da Lei 7.713/1988, de modo a que em seu âmbito de incidência também estejam abrangidos os trabalhadores com doença grave que permanecem em atividade.

É como voto.

ADI 6025 / DF

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.025

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAL NO ESTADO DA BAHIA - SINPRFBA

ADV.(A/S) : JOSE CARLOS RIBEIRO DOS SANTOS (BA019557/)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077DF/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a constitucionalidade do art. 6º, XIV, da Lei Federal nº 7.713/1988, com a redação da Lei nº 11.052/2004, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelos interessados, o Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior, Procurador-Geral da Fazenda Nacional; e, pelo *amicus curiae* Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Afirmou suspeição o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário