

ADI sobre despesas com educação está pronta para a análise do STF

04/06/2014

Em 3 de abril de 2013, noticiamos neste espaço a propositura, pelo Conselho Federal da OAB, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.927, cuja petição inicial tivemos a honra de elaborar (clique [aqui](#) para ler).

Trata-se de invalidar os itens 7, 8 e 9 da alínea *b* do inciso II do artigo 8º da Lei 9.250/95 (na redação da Lei 12.469/2011), que limitam aos seguintes valores por pessoa a dedução — na apuração da base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas (IRPF) — dos gastos com instrução do contribuinte ou de seus dependentes:

- R\$ 3.091,35 para o IRPF 2012/2013;
- R\$ 3.230,46 para o IRPF 2013/2014; e
- R\$ 3.375,83 para o IRPF 2014/2015 e seguintes.

Alega-se, em síntese, que a imposição de limites tão reduzidos ofende o conceito de renda (Constituição Federal, artigo 153, inciso III), a capacidade contributiva (CF, artigo 145, parágrafo 1º), o não confisco (CF, artigo 150, inciso IV), o direito à educação (CF, artigos 6º, *caput*, 23, inciso V, 205, 208, 209 e 227), que a Constituição reconhece não ser plenamente garantido pelo Poder Público (CF, artigos 150, inciso VI, alínea *c*, e 195, parágrafo 7º), a dignidade humana (CF, artigo 1º, inciso III), a proteção da família (CF, artigo 226) e a razoabilidade (CF, artigo 5º, inciso LIV).

A ação funda-se também em análise da realidade da educação brasileira, a partir de dados publicados pelo Ministério da Educação, por renomados pesquisadores e pela imprensa, os quais comprovam:

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

Por fim, a inicial demonstra o baixo impacto que a procedência da ADI trará para os cofres federais, em contraste com as graves perdas que a manutenção dos tetos atuais acarreta sobre as finanças dos contribuintes, em especial daqueles de menor renda (60% de um salário para o



servidor público com rendimentos anuais de R\$ 75 mil, sem gastos com saúde, sem outros dependentes e com despesas educacionais de R\$ 10 mil ao ano para cada um de seus dois filhos, por exemplo).

Em 24 de abril de 2013, a Câmara dos Deputados limitou-se a informar nos autos da ADI que as Leis 9.250/95 e 12.469/2011 seguiram tramitação regular naquela Casa.

Em manifestação datada de 2 de maio de 2013, a Presidência da República destacou os seguintes pontos:

- i) impossibilidade do pedido face à separação dos Poderes, que veda a judicialização de políticas públicas (opção entre a melhoria da educação pública e o custeio pelo Estado, por meio de dedução no IRPF, da educação privada);
- ii) inexistência de direito constitucional à dedução das despesas com instrução particular na apuração do IRPF ou de imunidade dos rendimentos utilizados para este fim;
- iii) qualificação dessa faculdade como simples benefício fiscal, sujeito à ampla liberdade do legislador quanto ao seu deferimento e à sua extensão;
- iv) caráter elitista (anti-isonômico) da pretensão, dado que só as pessoas mais ricas custeiam educação privada para si e os seus;
- v) efeito deletério da decisão pretendida sobre a receita tributária (perda alegada de *R\$ 50 bilhões por exercício*), com prejuízo inclusive do custeio da educação pública;
- vi) necessidade, *ad argumentandum*, de modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, para que gere efeito somente a partir do IRPF 2015/2016.

Em 8 de maio de 2013, o Senado Federal veio aos autos apenas para aduzir a tese referida no item iii *supra*.

Em 13 de maio de 2013, o Advogado-Geral da União defendeu as normas impugnadas (CF, artigo 103, parágrafo 3º), alegando:

- a) a impossibilidade de o STF estender benefício fiscal (o direito à dedução) além dos limites fixados em lei, que conduziria à inadmissibilidade e/ou à improcedência da ADI;
- b) o elevado impacto financeiro da decisão favorável (agora retificado para *R\$ 1,2 bilhão por ano*, em vez dos irrealistas *R\$ 50 bilhões por ano* brandidos anteriormente), a comprometer inclusive a educação pública.

Por último, em 1º de abril de 2014, foi apresentado o parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR), predicando:

1. a superação da preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, pois a eliminação dos limites de dedução não exige a atuação do Judiciário como legislador positivo;

2. a inexistência de ofensa ao direito à educação pela recusa parcial do Estado de custear, via dedução tributária, a instrução privada pela qual o cidadão optou livremente;
3. o caráter elitista do pedido, sendo certo que — apesar das inegáveis “situações de descalabro” — as pessoas que têm na escola pública a única possibilidade de educação não estão em patamar inferior de dignidade;
4. a existência de um direito constitucional à dedução das despesas indispensáveis à garantia dos direitos fundamentais, que o legislador, todavia, tem ampla liberdade para definir, seja do ponto de vista qualitativo (quais despesas), seja do quantitativo (em que limite).

Nesta segunda-feira, 2 de junho de 2014, o Conselho Federal da OAB protocolou petição nos autos com três objetivos.

Primeiro, aditar a inicial, informando que a Medida Provisória 644/2014 alterou a redação do item 9 em discussão, limitando o seu alcance ao IRPF 2014/2015, e introduziu um item 10, fixando o teto de dedução em R\$ 3.527,74 para o IRPF 2015/2016 e os seguintes.

Este novo valor atrai as mesmas críticas formuladas na ADI. Mas o fato é que o pedido desta se limita ao ano imediatamente anterior, cujo teto se manteve inalterado. Conclui-se, assim, que o aditamento tem índole puramente formal (noticiar a nova base legal do item 9), tornando dispensável a abertura de prazo para nova manifestação dos Requeridos e da PGR.

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

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

De saída porque, repita-se, o montante é pouco significativo, correspondendo a 0,06% da receita total obtida pela União em 2013, a 0,11% de sua receita tributária no mesmo ano[1], ou a 1,47% da arrecadação efetiva de IRPF em 2010[2].

Depois porque não há vinculação específica da receita do IRPF a gastos com a educação pública (o que ofenderia o artigo 167, inciso IV, da Constituição[3]), sendo de notar que a eventual perda para este setor — inferior a 25% da receita frustrada, ou R\$ 300 milhões por ano (CF, artigo 212[4]) — poderia facilmente ser compensada com a supressão de despesas menos essenciais.

Basta lembrar que, segundo a Secretaria de Comunicação do Palácio do Planalto, a União (Administração Direta e Indireta) gastou em 2013 R\$ 2,3 bilhões com publicidade, o que é praticamente o dobro da quantia em jogo na ação direta[5].

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

Dados igualmente oficiais atestam — e a experiência cotidiana o confirma — que a educação pública sofre de déficit qualitativo, empurrando para as escolas privadas mesmo as famílias mais pobres, para as quais o custo das mensalidades representa enorme sacrifício.

É principalmente para estas — pois os mais ricos sentem menos o peso da parca dedutibilidade — que a procedência da ADI trará maior alívio.

Reconhecer este nobre e ingente esforço e trabalhar para mitigá-lo, com apoio na Constituição, não equivale a afirmar a indignidade da escola pública e muito menos daqueles que as frequentam, como precipitadamente entendeu a PGR. A defesa da dignidade de uns não solapa a dignidade de outros, pois dignidade não é um recurso finito.

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

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

Isso basta para espancar o temor de que a procedência da ADI encoraje despesas voluptuárias, o que tampouco ocorre nos gastos com saúde, cuja dedutibilidade é ilimitada.

No mais, a qualificação do direito ao abatimento como simples benefício fiscal, que poderia até ser inteiramente suprimido pelo legislador, contraria a um tempo o caráter fundamental do direito à educação, a admissão pelo constituinte da incapacidade do Poder Público de provê-lo sozinho (a imunidade das entidades educacionais *non profits* a impostos e contribuições para a seguridade social seria privilégio odioso se a opção pelo ensino privado fosse simples capricho de bem-nascidos), e a noção de renda como riqueza excedente, após a dedução dos gastos necessários (i) ao exercício da atividade econômica do contribuinte e (ii) ao atendimento do mínimo vital.

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

O que cabe ao legislador e ao Juiz (como legislador negativo) é identificá-las, mensurá-las e controlá-las, de olhos postos na Constituição e na realidade econômica e social, e parece acima de toda dúvida que dentre elas figuram as realizadas com educação.

Registre-se, por último, que o pedido de modulação temporal dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade atenta contra a inteligência pública: a ADI está limitada a 2012/2013, 2013/2014 e 2014/2015, mas se pede que aquela valha apenas de 2015/2016 em diante...

O Estado brasileiro — di-lo CRISTIANE MIRANDA BOTELHO[6] — “é omissos e irresponsáveis ao prestigiar apenas recordes de arrecadação, ao invés de promover, como determina a Constituição, a educação para o ‘desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho’”.

É a correção deste vergonhoso desvio que o Conselho Federal da OAB busca por meio da ADI.

O terceiro ponto da manifestação da OAB consistiu em pedir à eminente Relatora da ADI, Ministra Rosa Weber, que convoque audiência pública sobre o tema[7], para melhor esclarecer a Corte sobre os dados fáticos subjacentes à discussão e garantir a participação da sociedade civil neste elevado momento da cidadania tributária.

Segundo levantamento do Tribunal de Contas da União publicado em 2013, cuja desatualizado, a União renunciaria a R\$ 559 milhões em isenções para a FIFA e suas subsidiárias, R\$ 329 milhões em isenções para a construção ou reforma de estádios e R\$ 189 milhões em subsídios a empréstimos para obras de infraestrutura para a Copa (inclusive estádios)[8], num total de R\$ 1,077 bilhão.

O recreio até que merece. Mas a escola precisa estar à altura.

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

[2] Dado obtido em

<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/GrandesNumerosDIRPF2011>

[3] “Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (...)”

[4] “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...)”

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

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

[7] Lei 9.868/99, artigo 9º, parágrafo 1º; Regimento Interno do STF, art. 21, inciso XVII.



[8] <http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/06/23/ao-contrario-do-que-diz-dilma-ha-dinheiro-federal-nos-estadios.htm>

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2014-jun-04/adi-despesas-educacao-pronta-analise-stf/>