

VOTO:

O Senhor Ministro Luiz Fux (Relator): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre membro do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade dos itens 7, 8 e 9 da alínea *b* do inciso II do artigo 8º da Lei n. 9.250, de 26 de dezembro de 1995, com redação dada pela Lei n. 12.469, de 26 de agosto de 2011, que dispõem sobre os limites anuais de dedução de despesas com educação, do cálculo do imposto de renda, para os anos-calendário de 2012, 2013 e 2014.

Eis o teor do dispositivo legal acoimado de inconstitucionalidade, *in verbis*:

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

(...)

II - das deduções relativas:

(...)

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

7. R\$ 3.091,35 (três mil, noventa e um reais e trinta e cinco centavos) para o ano-calendário de 2012;

8. R\$ 3.230,46 (três mil, duzentos e trinta reais e quarenta e seis centavos) para o ano-calendário de 2013;

9. R\$ 3.375,83 (três mil, trezentos e setenta e cinco reais e oitenta e três centavos) a partir do ano-calendário

de 2014;

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB defende que os dispositivos são materialmente inconstitucionais, em razão de afrontarem diversos comandos constitucionais, como o conceito de renda, previsto no artigo 153, inciso III; a capacidade contributiva, mencionada no artigo 145, § 1º; o princípio do não confisco, extraído do artigo 150, inciso IV; o direito à educação, previsto nos artigos 6º, caput, 23, inciso V, 205, 208, 209 e 227; a dignidade da pessoa humana, do artigo 1º, inciso III; a proteção da família, prevista no artigo 226; e a razoabilidade, do artigo 5º, inciso LIV, todos da Constituição da República.

Alega, ainda, que o artigo 150, inciso VI, alínea c, traz a admissão de que o poder público não garante de forma plena a educação, ao prever a imunidade sobre o patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.

I – PRELIMINAR: IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO POR IMPLICAR A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO LEGISLADOR POSITIVO

O Advogado-Geral da União, preliminarmente, arguiu ser inviável o pedido formulado pelo autor em ação direta, pois a declaração da invalidade dos dispositivos implicaria a ausência de limite para dedução de despesas com educação. Segundo a sua compreensão, o deferimento do pedido ensejaria a atuação da Corte como legislador positivo, de modo que a pretensão não poderia ser alcançada nem mesmo mediante ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Sobre o risco de atuação de Tribunais Constitucionais como legisladores positivos, o Ministro Luís Roberto Barroso, Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, preleciona:

“Como técnica de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição consiste na

expressa exclusão de uma determinada interpretação da norma, uma ação “corretiva” que importa em declaração de in- constitucionalidade sem redução de texto. Em qualquer de suas aplicações, o princípio tem por limite as possibilidades semânticas do texto, para que o intérprete não se converta indevidamente em um legislador positivo” (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2009).

Nota-se que a limitação à atuação jurisdicional se refere à criação de novas normas, acrescentando ao ordenamento jurídico normas não existentes nas leis vigentes. O papel do Poder Judiciário se limitaria ao de legislador negativo, extirpando as leis que conflitam com a Constituição, o seu fundamento de validade.

Nesta toada, o Supremo Tribunal Federal tem rejeitado a pretensão de, a pretexto de concessão de tratamento isonômico, estender benefícios tributários a hipóteses não previstas em lei. O entendimento tem sido de não caber ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo, com a extensão de qualquer tratamento tributário diferenciado quando não estabelecido em norma advinda do Poder Legislativo:

Ementa: Direito tributário. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. IPI. Suspensão. Controvérsia resolvida com base na legislação infraconstitucional. Violação a isonomia tributária. Extensão de benefício fiscal à hipótese não prevista na legislação. Impossibilidade. 1. Agravo interno contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário com agravo, o qual tem por objeto acórdão que reformou em parte sentença de improcedência da ação. 2. Hipótese em que, para dissentir do entendimento firmado pelo Tribunal de origem, seria necessário analisar a legislação infraconstitucional aplicada

ao caso, assim como reexaminar fatos e provas constantes dos autos, procedimentos vedados neste momento processual (Súmula nº 279/STF). 3. O acórdão recorrido está alinhado à orientação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo para estabelecer isenções, reduções de tributos e deduções de despesas da base de cálculo. Precedentes. 4. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 10% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 5. Agravo interno a que se nega provimento.

(ARE 1458894 AgR, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 04-12-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.713/93 (ART. 8º, § 1º, E ART. 9º) - PROCESSO ELEITORAL DE 1994 - SUSPENSÃO SELETIVA DE EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA LEGAL - CONSEQÜENTE ALTERAÇÃO DO SENTIDO DA LEI - IMPOSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO - DEFINIÇÃO LEGAL DO ÓRGÃO PARTIDÁRIO COMPETENTE PARA EFEITO DE RECUSA DA CANDIDATURA NATA (ART. 8º, § 1º) - INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA - A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS - SIGNIFICADO - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DOMICÍLIO ELEITORAL (ART. 9º) - PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE - MATÉRIA A SER VEICULADA MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA E

OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW - CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. AUTONOMIA PARTIDÁRIA: A Constituição Federal, ao proclamar os postulados básicos que informam o regime democrático, consagrou, em seu texto, o estatuto jurídico dos partidos políticos. O princípio constitucional da autonomia partidária - além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos - cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. Ofende o princípio consagrado pelo art. 17, § 1º, da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do Partido Político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas. O STF COMO LEGISLADOR NEGATIVO: A ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar. Não se revela lícito pretender, em sede de controle normativo abstrato, que o Supremo Tribunal Federal, a partir da supressão seletiva de fragmentos do discurso normativo inscrito no ato estatal impugnado, proceda à virtual criação de outra regra legal, substancialmente divorciada do conteúdo material que lhe deu o próprio legislador.

PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE: O domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária, constituindo condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º), revelam-se passíveis de válida disciplinação mediante simples lei ordinária. Os requisitos de elegibilidade não se confundem, no plano jurídico-conceitual, com as hipóteses de inelegibilidade, cuja definição - além das situações já previstas diretamente pelo próprio texto constitucional (CF, art. 14, §§ 5º a 8º) - só pode derivar de norma inscrita em lei complementar (CF, art. 14, § 9º).

SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW E FUNÇÃO LEGISLATIVA: A cláusula do devido processo legal - objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição - deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário. A essência do substantive due process of law reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe da competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. O magistério doutrinário de CAIO TÁCITO. Observância, pelas normas legais impugnadas, da cláusula constitucional do substantive due process of law.

(ADI 1063 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 18-05-1994)

In casu, a pretensão veiculada é a de declaração de inconstitucionalidade dos itens 7, 8 e 9 da alínea *b* do inciso II do artigo 8º da Lei n. 9.250, de 26 de dezembro de 1995, com redação dada pela Lei n. 12.469, de 26 de agosto de 2011. O escopo é o reconhecimento de que os limites de dedução com despesas de educação, para fins de incidência do imposto sobre a renda, seriam incompatíveis com as normas constitucionais, devendo ser eliminado. Assim, a consequência do acolhimento do pedido seria possibilitar a dedução ilimitada de despesas de educação até a edição de novo limite pelo Legislativo.

Não se trata de pretensão de extensão de tratamento diferenciado ou benefício não previsto expressamente em lei, a título de tratamento isonômico, mas sim de questionamento de o teto quantitativo ser ou não constitucional. O que se pretende é a supressão da norma, de modo que as deduções ficassem ilimitadas com a declaração de inconstitucionalidade almejada até que o Poder Legislativo editasse outra lei, com limites diversos para as deduções.

O pedido veiculado não se mostra, assim, juridicamente impossível, por não buscar a criação de normas pelo Poder Judiciário. É necessário diferenciar os casos de busca de criação de benefícios na via judicial da pretensão estrita de reconhecer a inconstitucionalidade de patamar legislativo de dedução. Essa preliminar tem sido rejeitada, por esta Suprema Corte, em casos similares:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.733/2018 DO
ESTADO DO AMAZONAS, QUE PREVÊ A
DISPONIBILIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA E
APOIO A EX-GOVERNADORES. ARGUIÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE POR (I) AUSÊNCIA DE
PRAZO CERTO PARA OS SERVIÇOS, EM VIOLAÇÃO
DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE,

DA RAZOABILIDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE; E (II) FIXAÇÃO DE QUANTITATIVO MÁXIMO DE DEZ SERVIDORES, EM VIOLAÇÃO DA RAZOABILIDADE E DA MORALIDADE. PRETENSÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA LIMITAR TEMPORALMENTE OS SERVIÇOS AO MANDATO SUBSEQUENTE E, COM REFERÊNCIA NA LEI FEDERAL Nº 7.4.74/1986, LIMITAR O NÚMERO MÁXIMO DE SERVIDORES A OITO PESSOAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO (LEGISLADOR POSITIVO), RELATIVA AO SEGUNDO PEDIDO, REJEITADA. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS, PARA CONFERIR, AO CAPUT DO ART. 1º DA LEI IMPUGNADA, INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO, NO ASPECTO TEMPORAL. PRECEDENTES DO STF. EFEITOS DA DECISÃO NÃO MODULADOS. 1. Ação direta que impugna a Lei nº 4.733, de 27 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, que dispõe sobre medidas de segurança e apoio aos ex-governadores, mediante a disponibilização de até dez servidores, sem limitação temporal expressa. 2. **A preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, levantada pelo Advogado-Geral da União, quanto à interpretação conforme à Constituição a respeito do número máximo de servidores, porque estaria esta Suprema Corte atuando como legislador positivo, deve ser afastada, seja porque se confunde com a apreciação do mérito, devendo assim ser analisada, seja porque as técnicas decisórias a serem adotadas diante de eventual constatação de inconstitucionalidade se desenvolveram ao longo do tempo, indo atualmente além da simples declaração de inconstitucionalidade.** 3. O Supremo

Tribunal Federal definiu interpretação jurídica, na formação de precedentes, no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-ocupantes de cargos eletivos ou seus dependentes, designada “subsídio” ou “pensão”, corresponde à concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o princípio da igualdade, consectário daquele), por configurar tratamento diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, em favor de quem não exerce função pública ou presta qualquer serviço à administração. Assim, sob a minha relatoria, ADI 4555/PI (Pleno, j. 14/08/2019, DJe 30/08/2019) e ADI 4545/PR (Pleno, j. 05/12/2019, DJe 07/04/2020). No mesmo sentido: ADI 3.853/MS (Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 12/09/2007, DJe 26/10/2007); ADPF 413/SP (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 06/06/2018, DJe 21/06/2018); ADI 4544/SE (Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 13/06/2018, DJe 11/09/2018); ADI 4609/RJ (Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 13/06/2018, DJe 11/09/2018); ADI 3418/MA (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 20/09/2018, DJe 04/12/2018); ADI 4601/MT (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, DJe 07/11/2018); ADI 4169/RR (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, DJe 07/11/2018); ADI 4552/PA (Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 01/08/2018, DJe 14/02/2019); ADI 4562/PB (Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 17/10/2018, DJe 07/03/2019); ADI 5473/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 19/12/2018, DJe 18/02/2019); RE 638307/MS (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 19/12/2019, DJe 13/03/2020); ADPF 590/PA (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 08/09/2020, DJe 24/09/2020). 4. Em específico, esta Suprema Corte reconheceu, na ADI 5346/BA (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. em sessão virtual de 11 a 17/10/2019, DJe 06/11/2019), a

inconstitucionalidade do caráter vitalício da disponibilização de serviços de segurança e motorista estabelecida pela Constituição do Estado da Bahia, por violação dos princípios republicano, da isonomia e da moralidade administrativa, e conferiu interpretação conforme, para estabelecer que a prestação dos serviços fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma. 5. Aplicação do precedente formado na ADI 5346/BA, para conferir, ao caput do art. 1º da lei impugnada, interpretação conforme à Constituição, nos mesmos termos. 6. Pedido de interpretação conforme à Constituição para limitação do quantitativo de servidores para oito pessoas, à semelhança da Lei Federal nº 7.474/1986, julgado improcedente, por ser questão abrangida pelo espaço normativo conferido pela autonomia federativa (art. 25, caput e § 1º, CRFB). Não foi demonstrada, no caso, a irrazoabilidade do número fixado e respectiva ofensa à moralidade. Diferença entre lei federal e lei estadual não exorbitante. Indevida pretensão de imposição do patamar estabelecido na lei federal como parâmetro de razoabilidade ao legislador estadual. 7. Decisão de parcial procedência sem modulação dos efeitos. Ausência de suficientes razões de segurança jurídica a autorizar a continuidade dos serviços aos atuais beneficiários da medida.

(ADI 6579, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 04-11-2021, grifou-se)

EMENTA. CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM INDICAÇÃO EXPRESSA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS NA AÇÃO DIRETA. CONFORME

JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NÃO É RAZOÁVEL EXIGIR-SE A INDICAÇÃO PORMENORIZADA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS ALVEJADOS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE ATUAÇÃO DESTA CORTE COMO LEGISLADOR POSITIVO. EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO COM SUPERAÇÃO DA TESE ALEGADA PELA PARTE REQUERENTE. PRECEDENTES. PRELIMINARES REJEITADAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ARTIGOS 3º, I, II, III, IV, E § 2º, DA LEI Nº 10.410/2016 DO ESTADO DO MATO GROSSO, RELATIVA À REVISÃO GERAL ANUAL (RGA) DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, CAPUT; 37, INCISOS X E XV; E 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA. 1. Alegação de que a procuração apresentada pelo requerente não indica, de modo expresse, os dispositivos impugnados na presente ação direta. Tal exigência não é mais sufragada por esta Casa, conforme precedente relativo ao julgamento da ADI 2728 (Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2003, DJ 20-02-2004). Não é razoável exigir-se a indicação pormenorizada dos dispositivos legais alvejados. Preliminar rejeitada. 2. **Arguição impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que a sua procedência acarretaria a caracterização da atuação deste Tribunal como legislador positivo. A atuação desta Suprema Corte não mais está jungida de forma rígida ao estreito dogma do legislador negativo. Ausência de óbice a que este STF aprecie a controvérsia.** 3. Não há afronta à garantia de irredutibilidade dos vencimentos, ao comando expresse que assegura a Revisão

Geral Anual dos servidores públicos sempre na mesma data e sem distinção de índices, nem à vedação do parcelamento de salário. O art. 169, § 1º da Carta Magna veda a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, sem que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. A norma impugnada, a um só tempo: (i) garante a revisão; e (ii) efetiva o seu pagamento de modo sadio às contas públicas. 4. A Constituição Federal, no artigo 37, X, assegura a revisão sempre na mesma data e sem distinção de índices. Tais requisitos foram efetivamente cumpridos pela Lei mato-grossense em referência. A conjuntura econômica do Estado determinou a aferição do índice de revisão e a sua incidência de forma planejada, com o escopo de reduzir o impacto financeiro decorrente da efetivação da revisão. 5. Eventual discordância com o percentual da recomposição, sob o argumento de que sobejam os efeitos da inflação, não é suficiente para caracterizar a violação do princípio da irredutibilidade. Cumprimento da determinação constitucional de irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, XV, da Constituição Federal) sob o prisma real, isto é, de manutenção do poder aquisitivo. 6. Comparação entre servidores públicos de Poderes do Estado distintos entre si e com orçamentos próprios não permite demonstrar, uma real quebra do princípio da isonomia. Impossibilidade de extensão de reajustes com fundamento no princípio da isonomia, nos termos da Súmula Vinculante nº 37 (“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”). 7. Pedido da ação direta de inconstitucionalidade julgado improcedente.

(ADI 5560, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 18-10-2019, *grifou-se*)

Portanto, não há que se falar em óbice ao conhecimento da presente ação direta, pois eventual procedência implicaria a declaração de nulidade dos dispositivos questionados, sem criação de novas normas. O que se pretende é a extinção dos limites às deduções constitucionais, e não a criação de outros por meio de decisão judicial.

Assim, afasto a preliminar arguida.

II – DO MÉRITO:

A Constituição de 1988 reconhece, entre os direitos e garantias fundamentais, o direito à educação. É o que dispõe o *caput* do artigo 6º, elencando o direito à educação entre os direitos sociais:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Para garantia desse direito, prevê-se a competência comum dos entes políticos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de proporcionar os meios para que cada indivíduo tenha acesso efetivo à educação, como se nota do artigo 23, inciso V, cuja redação atual foi dada pela Emenda Constitucional n. 85, de 2015, para incluir a menção à tecnologia, à pesquisa e à inovação:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

A Constituição trata novamente do tema no Capítulo reservado à educação, à cultura e ao desporto, conclamando a família e a sociedade a

colaborarem em sua promoção e incentivo. Indica, ainda, o seu escopo de atingir o pleno desenvolvimento da pessoa, além de preparar para o exercício da cidadania, base fundamental da democracia, e qualificar para o trabalho, conforme dispõe o seu artigo 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Além da disponibilização do ensino público gratuito como forma de garantia do direito à educação, o texto constitucional prevê, em seu artigo 206, inciso III, a existência, ao lado dos entes públicos que prestam esse serviço, de instituições privadas de ensino. Ademais, dispõe, no artigo 209, sobre as condições impostas à iniciativa privada para que possa exercer livremente essa atividade:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

(...)

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

A parte autora menciona, ainda, acerca do direito à educação, que o artigo 150, inciso VI, alínea c, da Constituição, traz a admissão de que o poder público não garante de forma plena a educação, ao prever a imunidade sobre o patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei:

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

(...)

VI - instituir impostos sobre:

(...)

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

Da leitura dos dispositivos transcritos, nota-se que o texto constitucional de 1988 garantiu o direito à educação, determinando aos entes públicos, à família e à sociedade a sua implementação, a sua promoção e o seu incentivo. Concedeu, ainda, à iniciativa privada o livre exercício, paralelamente ao Estado, de atividades de ensino, condicionando-o apenas ao cumprimento das normas gerais sobre educação, à autorização para funcionamento e à avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Como instrumento para garantir, de forma ampla, o acesso ao ensino, o legislador infraconstitucional criou, ainda, um importante incentivo, ao inserir as despesas com educação nas parcelas dedutíveis da base de cálculo do imposto sobre a renda. Com essa redução da carga tributária, estimula-se o contribuinte desse imposto a efetuar despesas com educação própria e de seus dependentes, concretizando e garantindo o direito à educação.

O imposto sobre a renda, cujas despesas dedutíveis se discutem na presente ação, está previsto no artigo 153, inciso III, da Constituição, com previsão de princípios ou critérios para a sua conformação no parágrafo segundo do mesmo artigo. Trata-se da generalidade, da universalidade e da progressividade, que devem ser observados pelo legislador em sua

regulamentação:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

III - renda e proventos de qualquer natureza;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

A *generalidade* significa que o tributo não deve diferenciar pessoas ou categorias profissionais ao incidir sobre a sua renda e proventos de qualquer natureza. A *universalidade*, por sua vez, indica que a tributação deve alcançar, em regra, todas as espécies de rendas e proventos, havendo, contudo, exceções, consubstanciadas nas imunidades e isenções. Por fim, a *progressividade* indica que a alíquota deve aumentar à medida em que a base de cálculo é maior, com previsão, na norma-matriz de incidência, de um percentual que deve variar conforme a capacidade contributiva, sem olvidar do princípio da igualdade.

A progressividade, portanto, é a característica do imposto de renda que enseja a aplicação de alíquotas mais elevadas na proporção do aumento da base de cálculo. Esse critério orientador do imposto de competência da União é concretizador do *princípio da capacidade contributiva*, de modo a evitar, como anota Marcus Abraham, que se exija idêntico percentual de contribuintes que apresentam capacidade contributiva diversa.

Vistas as características essenciais desse tributo, o tema da presente ação direta envolve os limites de dedução com as despesas de educação. A base de cálculo do imposto sobre a renda pode sofrer deduções com despesas realizadas pelo contribuinte, relacionadas, por exemplo, com a saúde e educação, como leciona o tributarista Marcus Abraham:

“As pessoas físicas podem deduzir da sua base de cálculo do Imposto de Renda: a) contribuições previdenciárias (pública

e privada); b) despesas escrituradas no livro-caixa (salários de terceiros, despesas para manutenção da fonte produtora etc.), para contribuinte que exerça atividade laboral não assalariada; c) dependentes, assim considerados: cônjuges ou companheiros, filhos ou enteados (até 21 anos), irmão, neto ou bisneto (até 21 anos) de que tenha guarda, ou em qualquer idade se incapacitado física ou mentalmente;⁴¹ pais, avós ou bisavós, desde que não auferam rendimento superior ao limite de isenção; tutelado ou curatelado, absolutamente incapaz; d) pagamentos a título de pensão alimentícia;⁴² e) despesas médicas (médicos, exames etc.) próprias ou de dependentes, ilimitadamente; f) despesas com educação, limitadas a determinado valor; g) contribuições para o Fundo de Aposentadoria Programada Individual” (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito tributário brasileiro. 5. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2024).

É sobre o limite das despesas com educação, estabelecido na Lei n. 9.250/1995 como dedutíveis do imposto sobre a renda, que se insurge o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em razão de compreender que o Congresso Nacional estabeleceu limites abaixo do que deveria, o que impediria a plena concretização do direito à educação.

No entanto, não há que se impor um limite específico ao Poder Legislativo, que possui a atribuição constitucional de regulamentar o imposto sobre a renda e, assim, decidir sobre dedução na base de cálculo. Não há que se falar em um limite a ser observado para que se conclua que o direito à educação foi respeitado pelo legislador.

A pretensa admissão, pelo constituinte, de que o ensino público precisa ser complementado pelo particular, o que a parte autora alega com base na imunidade do artigo 150, inciso IV, alínea “c”, não implica que a dedução com os gastos efetuados com educação deva ser permitida em determinado patamar. Tampouco se pode inferir da norma que a possibilidade de dedução de despesas nesta área seja ilimitada. O que o dispositivo citado traz é uma imunidade voltada a incentivar a atuação de instituições de educação sem fins lucrativos, não se podendo extrair do

texto uma obrigatoriedade de um limite mais alto de dedução da base de cálculo do tributo.

Também não há desrespeito à capacidade contributiva, extraída do artigo 153, inciso III, da Constituição, que é observada no sistema tributário por meio da incidência alíquota sobre a renda auferida, o que significa que o valor do tributo devido varia conforme o montante ser maior ou menor. No caso do imposto sobre a renda, esse princípio é também observado pela sua progressividade, que implica a alteração do percentual de alíquota à medida em que a renda do contribuinte aumenta. Quanto maior a capacidade contributiva, maior a alíquota e, assim, a sociedade pode subsidiar as despesas públicas conforme a disponibilidade econômico-financeira de cada indivíduo.

Na realidade, a dedução ilimitada de despesas com educação iria de encontro à progressividade, por permitir uma maior desoneração parcial dessa carga tributária àqueles que possuem maior renda. Vale lembrar que a população que possui baixa renda é contemplada pela isenção do imposto de renda e, assim, não é beneficiada com as deduções de sua base de cálculo.

A parte autora menciona, ainda, que a limitação das despesas com educação que são dedutíveis do imposto violaria a vedação constitucional ao confisco, extraído do artigo 150, inciso IV, da Constituição. Prevê o citado dispositivo constitucional que:

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

(...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

Não há que se falar em violação ao princípio do não confisco, considerando que a mera existência de limites às deduções não implica o confisco de bens do contribuinte de imposto sobre a renda. É o que se nota de emblemático julgado desta Suprema Corte, em que se definiu o conceito e a extensão do princípio constitucional que limite o poder de

tributar, atrelando-o a uma análise da totalidade da carga tributária:

A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público (ADI 2010 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30-09-1999).

A parte autora menciona, ainda, que os limites de dedução de despesas com educação afrontam a dignidade da pessoa humana, do artigo 1º, inciso III; a razoabilidade, do artigo 5º, inciso LIV; e a proteção da família, prevista no artigo 226; e a todos da Constituição da República. Eis os dispositivos invocados na petição inicial:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

De fato, os dispositivos invocados favorecem a educação e o seu custeio quanto aos filhos, dada a proteção da família e a centralidade da dignidade da pessoa humana. No entanto, isso não invalida a legítima decisão do Poder Legislativo quanto ao patamar máximo de dedução de despesas com educação na base de cálculo do imposto de renda.

Não há que se falar em ofensa à dignidade humana, conceito que deve ser relacionado à centralidade da pessoa na República Federativa do Brasil e que deve implicar a garantia do mínimo existencial a cada indivíduo, quanto a determinado limite quantitativo de dedução tributária das despesas com educação. Seria o mesmo que concluir que as famílias que dependem da educação pública, sem capacidade econômica de ingresso em instituições privadas, careceriam de dignidade, reservada aos que possuem capacidade financeira de obter instrução fora das escolas e universidades oficiais.

É importante frisar, ainda, que a atividade legislativa comporta a adoção de determinadas políticas públicas, selecionadas dentre outras igualmente defensáveis, para a consecução dos fins do Estado. Pode-se optar por uma maior carga tributária, angariando-se recursos para ações de desenvolvimento social, inclusive na área da educação, ou por uma

exação mais restrita, com vistas a fomentar determinado setor econômico. Diante de duas opções viáveis, o legislador possui *o poder e o dever* de tomar a decisão, após amplo debate que contemple os variados espectros políticos representados no Congresso. A opinião pública e o retorno dos eleitores consistem no principal controle sobre essa atividade.

A participação do Executivo, ao sancionar ou opor veto, torna a discussão, em regra, ainda mais embasada em dados técnicos e estudos de projeção de impactos, permitindo maior articulação institucional. Com isso, há a avaliação por especialistas da complexidade das questões em julgamento, recurso não disponível ao Poder Judiciário.

A postura da Corte Constitucional ao examinar a constitucionalidade de lei envolve a ideia de ativismo judicial ou de autocontenção, dois modelos ideais que comportam variações e gradações entre si. A autocontenção apregoa maior predileção a manter a validade das normas aprovadas pelo Legislativo, com deferência ao decidido pelas instâncias representativas, reservando-se o seu controle para a hipótese de patente contrariedade ao texto constitucional. Ativista seria o adjetivo apropriado para uma jurisdição de maior abrangência sobre as opções legislativas, inclusive a partir de uma leitura moral da Constituição pelos juízes constitucionais.

Neste contexto, é imprescindível reconhecer a relevância fundamental da função legislativa em situações nas quais se deve optar por um dos possíveis caminhos de política fiscal, notadamente em se tratando de decisões difíceis quanto ao orçamento estatal e ao montante a ser exigido do contribuinte. A renúncia de receita e o emprego dessas verbas para fomento ao desenvolvimento social, incluída a educação, possuem matizes político-partidários, de tomada de posição sobre a arrecadação e o emprego das finanças públicas para as finalidades do Estado.

É preciso que se proceda ao exame da presente ação direta sob esse paradigma, privilegiando-se, tanto quanto possível, o teor da lei que represente uma opção compatível com os preceitos fundamentais da Constituição. Sem frontal violação de normas constitucionais ou restrição

vedada a direitos fundamentais, a atividade jurisdicional deve preservar, ao máximo, o texto aprovado pelo Legislativo. Isto porque a lei se traduz como fruto do debate democrático em sua seara mais apropriada, consoante se deduz da arquitetura constitucional da República.

Portanto, observado o devido processo na função legiferante, a jurisdição deve favorecer o texto aprovado, advindo do processo democrático. Neste sentido, Larry Kramer vaticina:

“Existe, não obstante, um mundo de diferença entre ter a última palavra e ter a única palavra: entre supremacia judicial e soberania judicial.” (...) daí não segue que a Corte deva exercer sua autoridade sobre toda e qualquer questão ou que, quando o faça, a Corte possa repudiar ou muito rapidamente suplantar os pontos de vista dos outros, ainda mais de instituições democráticas”. [tradução livre do original: “There is, nevertheless, a world of difference between having the last word and having the only word: between judicial supremacy and judicial sovereignty. We may choose to accept judicial supremacy, because we need someone to settle certain constitutional questions and, for a variety of historical and jurisprudential reasons, the Supreme Court seems like our best option. But it does not follow either that the Court must wield its authority over every question or that, when it does, the Court can dismiss or too quickly supplant the views of other, more democratic institutions.”] (KRAMER, Larry D. We the Court. Harvard Law Review, Vol. 115 (1), 2001, p. 13)

Essa suplantação do debate democrático pela via de um suposto controle de constitucionalidade subverte o papel das instituições e, especialmente quando se trata de uma Corte Constitucional, busca atraí-la ao debate político-partidário, travestido de tese jurídica. Isso ocorre, inclusive, quando se utiliza o argumento sobre a qualidade da decisão tomada pelos demais órgãos de Estado. Ao se argumentar que seriam produzidos efeitos perversos ou que a lei teria contrariado a vontade popular, almeja-se a rediscussão do mérito debatido pelos mandatários eleitos. Isso reforça a diretriz de prudência para a jurisdição

constitucional.

Por essas razões, John Hart Ely apregoa que as determinações de valor devem ser realizadas pelos representantes eleitos, submetidos ao escrutínio periódico do sufrágio universal:

"Não é justo dizer que o governo está 'funcionando mal' só porque às vezes ele gera resultados com os quais discordamos, por mais forte que seja nossa discordância (e afirmar que ele obtém resultados de que 'o povo' discorda - ou de que discordaria, 'se compreendesse' - na maioria das vezes é pouco mais que uma projeção delirante). Numa democracia representativa, as determinações de valor devem ser feitas pelos representantes eleitos; e se a maioria realmente desaprová-los, poderá destituí-los através do voto." (ELY, John Hart. Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 137)

Essa deferência à matéria legislada fortalece a própria função, altaneira e suprema, deste Tribunal, ao se reforçar o seu *mister* de guardião da Constituição, afastando-se das discussões cotidianas sobre orçamento e gasto público, de viés democrático e político-partidário. Recusar-se a adentrar toda controvérsia razoável, em termos de exação e política fiscal, significa valorizar a missão advinda da própria Lei Constitucional: exigir que o jogo democrático seja realizado dentro das regras da Carta Polícia, ainda que o produto nem sempre se mostre o mais desejado por um dos Poderes.

A judicialização da política, como alternativa à busca do consenso, pode fragilizar a relação entre jurisdição constitucional e democracia. A controvérsia legítima advinda das forças representativas e do governo eleito não devem levar à sedutora classificação de uma das propostas como inconstitucional, como adverte Dieter Grimm:

"a jurisdição constitucional cultiva certa tendência à judicialização do discurso político. Políticos que combatem um plano político (*politisches Vorhaben*) ou um projeto de lei se dispõem com presteza a apregoar essas ações como

inconstitucionais. Ao assim proceder, eles fazem mais do que apenas amputar a parte política da discussão (que trata de questões ligadas à conveniência, às consequências ou aos custos da medida); na verdade, eles podem também colocar em perigo a Constituição, que de base consensual para políticos rivais transforma-se em arma no conflito político. Ela corre o risco de se transformar em apenas mais um argumento dentre outros no turbulento mercado as opiniões. (Jurisdição Constitucional e Democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023, p. 149).

A opção por uma das vias igualmente defensáveis e compatíveis com a Constituição deve ser preferível à sua substituição pelo julgador. Claramente, ressalva-se a demonstração de efetiva incompatibilidade com as normas constitucionais, seja no âmbito material, seja do ponto de vista formal. Por isso, a medida cautelar que suspenda os efeitos de lei deve estar acompanhada de efetiva demonstração de patente inconstitucionalidade.

Esse parâmetro da autocontenção tem sido copiosamente por esta Corte no enfrentamento de situações análogas:

Ementa: AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE SUSPENDE A AUTORIZAÇÃO DE IMPORTAÇÃO DE CAMARÕES DA ARGENTINA. ALEGADO RISCO DE LESÃO À ORDEM ECONÔMICA. OCORRÊNCIA. DECISÃO ADMINISTRATIVA TECNICAMENTE FUNDAMENTADA. CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS. NECESSIDADE DE DEFERÊNCIA JUDICIAL. RISCO DE FRAGILIZAÇÃO INJUSTIFICADA DAS RELAÇÕES COMERCIAIS BILATERAIS E MULTILATERAIS. PRECEDENTE. SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à

economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 2. In casu, revelam-se presentes os requisitos para a concessão da suspensão no presente incidente, porquanto o embasamento técnico da decisão administrativa de autorização, somado à imposição de condicionantes aos importadores brasileiros, demonstram a plausibilidade da tese da União no sentido da inexistência de riscos ambientais na importação de camarões da espécie “pleoticus muelleri” da Argentina. 3. **O Poder Judiciário deve atuar, em princípio, com deferência em relação às decisões técnicas formuladas por órgãos governamentais, máxime em razão da maior capacidade institucional para o equacionamento da discussão.** 4. Agravo a que se nega provimento.

(SL 1425 AgR, sob minha Relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 24-05-2021)

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. **Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão**

socioeconômica. 2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida. 3. Pedido julgado improcedente.

(ADPF 825, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 03-08-2021)

Ementa: Suspensão de Segurança. Liminar deferida. Conversão do referendo em julgamento final. Legitimidade ativa ad causam da Câmara Municipal de Uiraúna/PB. Defesa de prerrogativas institucionais. Quebra de decoro parlamentar. Formação de Comissão Processante. Súmula Vinculante 46/STF. Necessidade de estrita observância da disciplina normativa prevista no Decreto-Lei 201/1967. Proporcionalidade partidária. Afastamento. Precedente. Impedimento da deliberação legislativa. Risco de lesão à ordem pública. 1. Conversão do referendo em julgamento final, em observância dos ditames da economia processual e da duração razoável do processo. Precedentes. 2. A Câmara Municipal de Uiraúna/PB, insurge-se contra decisão proferida pelo Relator do Agravo de Instrumento nº 0814945-62.2023.8.15.0000, no qual deferida tutela provisória de urgência, para suspender o processo administrativo nº 002/2023 em trâmite perante o Poder Legislativo municipal. 3. A via eleita consubstancia meio processual autônomo à disposição, exclusiva, segundo as normas de regência, das pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, para buscar a sustação com objetivo de salvaguardar o interesse público primário, nas causas contra o Poder Público e seus agentes, de decisões judiciais que potencialmente provoquem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. 4. Consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Decreto-Lei 201/1967 foi

recepcionado pela Constituição Federal de 1988, de modo que, em relação às suas normas, prevalece a presunção material de constitucionalidade. 5. Compete à União Federal legislar a respeito da definição dos crimes de responsabilidade, bem assim do concernente processo, notadamente do rito procedimental e respectivo julgamento. Orientação cristalizada na Súmula Vinculante 46/STF: A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União. 6. A jurisprudência desta Suprema Corte parece caminhar no sentido do estrito cumprimento da disciplina ritual prevista na legislação federal pertinente. Vale dizer, nos termos do art. 5º, II, do Decreto-Lei 201/1967, a Comissão Processante deverá ser formada mediante sorteio de 03 (três) vereadores dentre os desimpedidos. Afastada a exigência, quanto ao ponto, de acatamento da proporcionalidade partidária. 7. O Desembargador Relator do Agravo de Instrumento nº 0814945-62.2023.8.15.0000, ao deferir tutela provisória recursal ao fundamento de inobservada a proporcionalidade partidária, aparentemente agiu em desconformidade com o entendimento constitucional do Supremo Tribunal Federal. Inibiu, ademais, em flagrante transgressão à Carta Política, o exercício legítimo da competência da Câmara Municipal Uiraúna/PB, sendo certo que a manutenção de decism em contrariedade com entendimento desta Suprema Corte acarreta grave violação da ordem pública. 8. **A hipótese é de típica judicialização da política. Membros da Câmara Municipal de Uiraúna/PB ajuizaram diversas ações perante o Poder Judiciário paraibano com nítido objetivo de solver, pela via judicial, controvérsia de natureza eminentemente política instaurada em seu âmbito interno.** 9. Nessas situações de judicialização da política, o Poder Judiciário deve atuar com ainda maior deferência às soluções empreendidas pelos demais Poderes da República, legitimamente eleitos pelo povo. 10. Tratando-se de procedimento administrativo-político instaurado com

objetivo de apurar a prática de atos incompatíveis com o decoro parlamentar o Poder Judiciário deve atuar com absoluto respeito e deferência às soluções empreendidas pelo Poder Legislativo, mostrando-se legítima a intervenção jurisdicional apenas em hipóteses de transgressão direta à Constituição, vedada, por conseguinte, incursão no mérito da deliberação legislativa. Precedentes. 11. A reiterada compreensão restritiva do controle jurisdicional sobre as deliberações legislativas internas revela, justamente, a importância, no desenho institucional brasileiro, do Poder Legislativo, a evidenciar que a indevida interferência jurisdicional configura lesão à ordem pública. 12. O periculum in mora inequivocamente está presente, pois a manutenção de decisão impugnada embaraça o exercício de prerrogativa do Poder Legislativo municipal e ocasiona, em consequência, prejuízos irreparáveis à ordem pública. 13. Suspensão concedida.

(SS 5641 MC-Ref, Relator Min. Rosa Weber (Presidente),
Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023)

Tratando-se, portanto, de opção do Poder Legislativo dotada de razoabilidade e proporcionalidade, deve-se conceder a devida deferência à competência do Congresso Nacional, o que significa prestigiar a via democrática. Não se nega, com esse raciocínio, que a inconstitucionalidade formal ou material enseja a consequente extirpação da norma em controle exercido pelo Poder Judiciário, mas apenas se devidamente demonstrado o vício.

Ademais, em uma análise consequencialista, deve-se ter em conta os efeitos da decisão que julgasse procedente o pedido. Se declarados inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, haveria menos recursos públicos para o financiamento da educação oficial e maior incentivo de acesso às instituições particulares pela parcela da população que possui maior capacidade contributiva. O sistema de dedução ilimitada, por meio de declaração de inconstitucionalidade dos limites existentes, agravaria a desigualdade na concretização do direito à

educação que se busca tutelar na presente via.

Não é outra a lição do tributarista Luís Eduardo Schoueri, o qual demonstra o risco da concessão de incentivos fiscais, categoria em que se pode inserir as deduções, no âmbito de impostos progressivos, caso do imposto sobre a renda. Como bem explicitado pelo jurista, gera-se uma situação indesejada de concessão da maior porção dos incentivos fiscais àqueles que possuem a maior condição econômico-financeira:

“Considerando-se o efeito indutor da norma tributária, devem-se apontar os efeitos indesejáveis que a progressividade pode gerar, quando combinada com a concessão de incentivos fiscais. Estes, genericamente, implicam uma redução do montante do tributo, que não se justifica por menor capacidade contributiva. Noutras palavras, dois contribuintes com igual capacidade contributiva estão sujeitos a tributos diferentes, sendo a discriminação baseada em valores pertinentes à ordem econômica.

A dificuldade levantada por Surrey⁹⁹⁹ e também percebida por Tilbery¹⁰⁰⁰ é o paradoxo de que a adoção de benefícios fiscais implica uma alocação desigual de recursos, já que contribuintes de classes de renda mais elevadas recebem maiores vantagens do que os de classe mais baixa, além de não se beneficiarem aqueles cuja renda é muito baixa ou têm prejuízo. O mesmo problema é levantado por Babrowski, que nota que os incentivos fiscais variam conforme a renda do contribuinte, o que se torna ainda mais claro em caso de tributos progressivos¹⁰⁰¹. Gurtner também identifica o problema, dando o exemplo das depreciações aceleradas, que só beneficiam empresas mais fortes, as quais não precisam da ajuda estatal, enquanto as empresas deficitárias apenas aumentam seu prejuízo fiscal, o que não lhes traz qualquer liquidez nova para investir¹⁰⁰².

Estudando o fenômeno, Knief observa que ele se revela diferente conforme o tipo de isenção e o tipo de benefício. No seu exemplo, lembra que para quem tem uma renda de dois mil

marcos, a possibilidade de isentar mil marcos implicará uma isenção de cinquenta por cento da renda; se o contribuinte que ganha cem mil marcos tiver idêntico limite de mil marcos como dedução, então o máximo que ele terá isentado será um por cento de sua renda. Esse efeito desapareceria caso o limite de isenção fosse proporcional à renda (se todos os contribuintes pudessem deduzir cinco por cento de sua renda a título do incentivo fiscal). Finalmente, no caso de alíquotas progressivas, uma isenção proporcional à renda implica maior benefício para aqueles que têm renda mais alta e que, portanto, têm maior economia por conta do incentivo¹⁰⁰³.

O exemplo de Knief, na legislação alemã, parece esclarecedor: trata ele da dedução por dependente (Kinderfreibetrag), contemplada como modo de permitir que o contribuinte tenha recursos para manter seus filhos, i.e., como um auxílio do Estado para a manutenção das crianças: esta ajuda de nada serve para aqueles que ganham pouco (e, por isso, estão isentos do Imposto de Renda) e é sempre crescente conforme maior seja a renda do contribuinte beneficiado. No limite, um contribuinte que, na tabela progressiva, estiver na faixa dos cinquenta por cento de tributação terá um “auxílio” do Estado da ordem de cinquenta por cento do montante da dedução, enquanto para aquele que está na faixa dos cinco por cento, o auxílio será apenas de tal porcentagem¹⁰⁰⁴”. (SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário. 13ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2024)

O direito à educação, reconhecido constitucionalmente, não assegura um patamar determinado de despesas como parcelas dedutíveis da base de cálculo do imposto sobre a renda. A concretização desse direito fundamental perpassa a escolha legítima do legislador, desde que observados os parâmetros constitucionais. Por isso, é de rigor a improcedência da pretensão, que teria o potencial de causar consequências mais nocivas à educação, ao diminuir os recursos que financiam a educação pública e possibilitar a maior dedução àqueles que

possuem maior poder econômico.

Consectariamente, não afrontam a Constituição os limites das despesas com educação, para fins de dedução na base de cálculo do imposto sobre a renda, estabelecido nos itens 7, 8 e 9 da alínea “b” do inciso II do artigo 8º da Lei n. 9.250/1995, para os anos-calendário de 2012, 2013 e 2014, considerando que o patamar decorre de legítima opção política do legislador.

III – DISPOSITIVO

Diante do exposto, CONHEÇO da ação direta de inconstitucionalidade e JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado.

É o voto.