



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 565/2018 – SFCONST/PGR  
Sistema Único nº 351.728/2018

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.025/DF**

**REQUERENTE:** Procuradoria-Geral da República

**INTERESSADO(S):** Presidente da República

Congresso Nacional

**RELATOR:** Ministro Alexandre de Moraes

**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.

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.

## I

A Procuradoria-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso XIV do art. 6.º da Lei n.º 7.713/1988, de 22.12.1988, que prevê isenção do imposto de renda sobre os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos por pessoas acometidas de doenças graves. Afirmou que a concessão da isenção apenas a aposentados acometidos das doenças graves especificadas no dispositivo e, não, aos trabalhadores em atividade, afronta os 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). Disse, ainda, desrespeitada a especial proteção conferida às pessoas com deficiência pela Constituição (arts. 7.º–XXXI, 23–II, 24–XIV, 37–VIII, 40–§4.º–I, 100–§2.º, 201–§1.º e 203–IV) e sedimentada pela Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (também conhecida como Convenção de Nova York), incorporada no ordenamento jurídico brasileiro com *status* de norma constitucional (de acordo com o rito do art. 5.º–§3.º da Constituição). Requereu a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 6.º–XIV da Lei n.º 7.713/1988, para que o Supremo Tribunal Federal declare que, no seu âmbito incidência, está incluída a concessão do benefício fiscal aos trabalhadores com doença grave que permanecem em atividade.

O Ministro relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

A Câmara dos Deputados informou que o projeto de lei que deu origem à Lei n.º 7.713/1988 foi processado dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie.

A Presidência da República defendeu a constitucionalidade do dispositivo. Alegou que nem a Constituição, nem “*tratado internacional algum concedem imunidade ou isenção de imposto sobre a renda de pessoas portadoras de doença grave ainda não aposentadas que exercem atividade laboral*”. Afirmou que a exoneração do imposto de renda submete-se a critério político de lei infraconstitucional, no âmbito, portanto, do juízo de conveniência ou oportunidade do legislador ordinário. Citou jurisprudência no sentido de que o Poder Judiciário não tem autorização constitucional para estender isenção tributária a hipóteses não previstas expressamente em lei, bem como de que não lhe é permitido, por meio de declaração de inconstitucionalidade parcial, alterar o sentido inequívoco da norma a fim de ampliar o seu âmbito de incidência. Fazendo referência aos

arts. 97–*caput*–VI, 176–*caput*, 178, e 179 do Código Tributário Nacional, afirmou que a concessão de isenção necessita de lei específica. Apresentou ponderação da Secretaria da Receita Federal no sentido de que o aposentado tem seus rendimentos reduzidos em comparação ao que recebia quando em atividade, razão pela qual possui mais dificuldade em arcar com despesas para aquisição de medicamentos. Citou, ainda, nota da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional afirmando que o critério adotado pelo legislador considerou o fato de 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 os exerce”*.

O Sindicato dos Policiais Rodoviários Federal no Estado da Bahia solicitou o ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*. Manifestou-se pela inconstitucionalidade da interpretação adotada pela autoridade tributária de que a isenção recai apenas sobre os proventos de aposentadoria ou reforma das pessoas acometidas por doença grave.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, sob o fundamento de que o Poder Judiciário não pode atuar como legislador positivo para estabelecer isenções não previstas em lei. No mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido. Afirmou que legislação que dispõe sobre isenção tributária não é passível de interpretação extensiva, pois tem fundamento no princípio da legalidade. Disse não haver ofensa ao princípio da igualdade, pois haveria *“sensível diferença entre a condição do indivíduo portador de moléstia profissional ou de qualquer das doenças elencadas no mencionado dispositivo que esteja aposentado ou tenha sido reformado e a situação da pessoa que, embora ostente similar estado de saúde, possui capacidade para permanecer em atividade laboral”*. Alegou que o benefício tem por finalidade exonerar do imposto de renda as pessoas que apresentem os estágios mais severos da doença, incapacitando-as para o exercício do trabalho. Asseverou que a norma robustece o princípio da dignidade humana e os valores sociais do trabalho, pois permite que o indivíduo cuja capacidade contributiva tenha sido comprometida em razão de moléstia grave incapacitante tenha mais condição financeira para garantir sua subsistência. Argumentou no sentido de que nem a Constituição, nem a Convenção de Nova York, asseguram isenção de tributos às pessoas com deficiência.

É o relatório.

## II

A isenção do imposto de renda a pessoas acometidas por doença grave tem previsão legal no 6.º–XIV da Lei n.º 7.713/1988, limitada, porém, aos proventos do trabalhador inativo. Pretende-se, nesta ação direta, que o Supremo Tribunal Federal reconheça que, no âmbito de incidência do dispositivo, está incluída também a concessão do benefício fiscal sobre a remuneração dos trabalhadores com doença grave que permanecem em atividade.

A jurisprudência do STF no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo para estabelecer isenção de tributo não prevista em lei tem origem no julgamento da Representação 1417-7/DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves (DJ 15.4.1988). O entendimento decorreu da constatação de não ser dado ao Tribunal “*contrariar o sentido da norma, inclusive decorrente de sua gênese legislativa inequívoca*”, criando, assim, norma nova.

A petição inicial demonstrou, porém, que a interpretação que permite a concessão da isenção do imposto de renda sobre os rendimentos de serviço ativo da pessoa acometida por doença grave não contraria a gênese legislativa do art. 6.º–XIV da Lei n.º 7.713/1988. Muito pelo contrário, atende o seu sentido inequívoco de compensar a perda ou redução da capacidade contributiva e garantir disponibilidade financeira e proteção da dignidade de quem se vê na luta contra moléstias graves que afetam sobremaneira o seu dia a dia.

Isso porque, 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. 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 redução de sua capacidade contributiva. Afinal, 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.

A utilização do critério de aposentadoria da pessoa acometida por doença grave para a isenção do imposto de renda não acompanha, portanto, a evolução social, jurídica, médica, científica e tecnológica dos últimos anos. Afronta os princípios

fundamentais da isonomia, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, tratando de forma desigual pessoas que se encontram em situação fática equivalente – considerando que o doente que permanece em atividade enfrenta sacrifícios semelhantes aos do aposentado acometido da mesma doença.

A aposentadoria por invalidez não atinge, ademais, apenas as pessoas que apresentem necessariamente os estágios mais severos da doença. Tampouco o art. 6.º–XIV da Lei n.º 7.713/1988 restringe o benefício a essa circunstância. Dessa forma, a concessão do benefício somente em relação aos proventos dos aposentados desestimula o trabalhador com doença grave a empreender maiores esforços a fim de permanecer em atividade, impactando, conseqüentemente, no sistema previdenciário.

O critério para a isenção do imposto de renda deve ser compreendido, portanto, como o mero acometimento da doença grave, independentemente de se tratar de trabalhador ativo ou aposentado. Não se trata de indevida extensão, criação ou ampliação de benefício fiscal, mas, sim, de mera compreensão do contexto em que a norma impugnada 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 de Nova York.

Ressalte-se, por fim, que o art. 111–II do Código Tributário Nacional, que prevê a interpretação literal da legislação tributária que disponha sobre outorga de isenção, bem como a discricionariedade do ato que concede isenção fiscal não podem se sobrepor aos princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da igualdade.

#### IV

Ante o exposto, a Procuradora-Geral da República manifesta-se pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido, nos termos formulados na petição inicial.

Brasília, 27 de novembro de 2018.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República

RP