
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 1-253, jan./mar. 2006

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari
Alice Gonzáles Borges
Carlos Ari Sundfeld
Carlos Ayres Britto
Carlos Delpiazzi
Cármen Lúcia Antunes Rocha
Celso Antônio Bandeira de Mello
Clèmerson Merlin Clève
Clóvis Beznos
Enrique Silva Cimma
Eros Roberto Grau
Fabrício Motta
Guilherme Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Jorge Luis Salomoni

José Carlos Abraão
José Eduardo Martins Cardoso
José Luís Said
José Mario Serrate Paz
Juan Pablo Cajaville Peruffo
Juarez Freitas
Julio Rodolfo Comadira
Luís Enrique Chase Plate
Lúcia Valle Figueiredo
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
(*in memoriam*)
Marçal Justen Filho
Marcelo Figueiredo
Márcio Cammarosano
Mária Cristina Cesar de Oliveira

Nelson Figueiredo
Odilon Borges Junior
Pascual Caiella
Paulo Eduardo Garrido Modesto
Paulo Henrique Blasi
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Paulo Ricardo Schier
Pedro Paulo de Almeida Dutra
Regina Maria Macedo Nery Ferrari
Rogério Gesta Leal
Rolando Pantoja Bauzá
Sérgio Ferraz
Valmir Pontes Filho
Yara Stropa
Weida Zancaner

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional.
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,
2003.
Trimestral
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba
ISSN: 1516-3210
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© Editora Fórum Ltda. 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Projeto gráfico e diagramação: Luís Alberto Pimenta
Revisora: Olga M. A. Sousa
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868
Bibliotecária: Nilcéia Lage de Medeiros
CRB 1545/MG 6ª região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo Território Nacional

Resolução nº 71/2005 do Senado Federal e crédito-prêmio de IPI

Clèmerson Merlin Clève

Professor Doutor em Direito Constitucional. Titular da UFPR e da UniBrasil. Professor nos Cursos de Mestrado e Doutorado. Advogado parecerista

Melina Breckenfeld Reck

Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Professora de Direito Econômico da UniBrasil. Advogada integrante do escritório Clèmerson Merlin Clève Adv. Ass.

Alessandra Ferreira Martins

Mestranda em Direito do Estado na UFPR. Advogada. Pesquisadora do escritório Clèmerson Merlin Clève Adv. Ass.

Palavras-chave: Imposto sobre produtos industrializados (IPI), Brasil ; Crédito tributário, Brasil; Crédito-prêmio de IPI

1 O Senado Federal, por meio da edição da Resolução nº 71, de 27 de dezembro de 2005, no exercício de competência que lhe é privativa de acordo com o artigo 52, X, da Constituição da República, com o escopo de pôr termo, mediante a atribuição de eficácia *erga omnes* a decisões definitivas do STF exaradas no controle difuso-incidental de constitucionalidade, à longa celeuma judicial em torno da vigência do crédito-prêmio de IPI, suspendeu a execução de expressões contidas nos Decretos-Leis nº 1.724/79 (artigo 1º: locução “ou reduzir, temporária ou definitivamente, ou extinguir”) e nº 1.894/81 (inciso I do artigo 3º: expressões “reduzi-los” e “suspendê-los ou extingui-los”), declaradas inconstitucionais, em decisões já transitadas em julgado, nos Recursos Extraordinários nº 180.828, nº 186.623, nº 250.288 e nº 186.359, todos os quatro interpostos pela União Federal contra decisões de Tribunais Federais que, mantendo sentenças de 1ª instância, reconheceram tais inconstitucionalidades para o fim de assegurar o direito ao crédito-prêmio de IPI. O Senado, na mesma Resolução reconheceu estar “preservada a vigência do que remanesce do art. 1º do Decreto-Lei nº 491, de 5 de março de 1969”.

2 A aprovação da Resolução nº 71/2005 no plenário foi precedida, conforme previsto no Regimento Interno do Senado Federal, da elaboração, na Comissão de Constituição e Justiça, do Parecer nº 2.250/05.

Nesse parecer, o Relator Senador Amir Lando, verificando a conveniência de promover a suspensão da execução daquelas expressões sobre as quais incidiu a declaração de inconstitucionalidade e exercendo

o poder legítimo de interpretar as fronteiras de sua própria competência, sem, todavia, questionar, modificar ou anular tais declarações que produzem seus efeitos normais nos respectivos casos concretos julgados, asseverou: "uma vez declarada pelo Supremo a inconstitucionalidade da delegação de competência ao Ministro da Fazenda para manipular o estímulo fiscal conhecido como "crédito-prêmio de IPI", previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 491, de 1969, o ordenamento jurídico brasileiro ancora-se no resíduo legal do sistema normativo que rege a matéria. É que ao inquirir de inconstitucionais as normas acima citadas, o Supremo excepcionou a permanência do direito das empresas recorrentes ao benefício fiscal retrocitado" (*Diário do Senado Federal*, 16 dez. 2005, f. 45274).

3 Mercê das discussões judiciais que vêm se travando há anos sobre o tema do crédito-prêmio de IPI, a edição dessa Resolução pode ensejar a seguinte indagação: o Senado Federal extrapolou ou não a sua competência ao expedir-la e, assim, reconhecer a permanência do crédito-prêmio após junho de 1983?

Desde logo, saliente-se que, diante do disposto no art. 52, X, da Constituição, cumpre ao Senado não olvidar, em juízo de oportunidade e conveniência, o papel que tem a desempenhar na ordem jurídica, devendo se ater aos limites constitucionais que circunscrevem sua missão.

4 A Constituição brasileira, ao consagrar o princípio da separação de poderes, estabelece que eles não somente são independentes, uma vez que deliberam e agem, em esferas por ela determinadas, por autoridade própria, não se subordinando a nenhum outro, mas, também, são harmônicos, na medida em que se entendem, auxiliam-se, colaborando e se complementando ao visar a idêntico escopo: a satisfação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e dos direitos fundamentais. Sendo, no entanto, que a colaboração não se dá mediante a redução ou supressão de competências, prerrogativas, tampouco por meio da inércia no seu exercício. Bem pelo contrário, atrela-se, a harmonia entre eles, à estrita, fiel e permanente observância da independência e da competência constitucionalmente conferida a cada um.

No caso em apreço, a Constituição brasileira, em seu art. 52, X, delineia, com clareza, o que compete ao Senado e o que incumbe ao STF. De fato, enquanto este é, na expressão utilizada por Sérgio Resende (Constituição, Artigo 52, Inciso X: Reversibilidade? *RIL*, n. 158, abr./jun 2003), o *senhor da constitucionalidade*, aquele é o *senhor da generalidade* (eficácia

erga omnes), não se reduzindo a mero autômato ou cumpridor de ordens de outro órgão.

Vale dizer, se não cabe ao Senado reapreciar a decisão do STF ou examinar o seu acerto técnico-jurídico, imiscuindo-se no mérito do aresto, dizendo ser constitucional o que este disse não ser, sob pena de vilipendiar a independência do Judiciário e a harmonia entre os poderes estatais, pode, todavia, ele indagar a propósito da conveniência e oportunidade de suspender a execução do ato normativo declarado inconstitucional e, assim, estender a todos (*erga omnes*) os efeitos da decisão do STF proferida no controle difuso-incidental.

5 Em relação a essa importante competência, embora a Constituição de 1988 não confira ao Senado, como fez a Constituição de 1934, a tarefa de coordenar os poderes federais entre si, pode-se dizer que ela consiste em uma das espécies da função moderadora.

Deveras, a par de incumbências decorrentes de sua condição de integrante do Congresso Nacional, ostenta competências individuadas que se justificam por conta de sua peculiar posição no sistema federativo e que, em geral, dizem respeito aos próprios entes federativos seja em razão do interesse destes no tocante à condução política e administrativa da União, seja em razão da prerrogativa destes de participar do processo de formação da vontade nacional.

Nesse sítio, insere-se a competência conferida ao Senado pelo artigo 52, X, da Constituição Federal, complementar ao trabalho desenvolvido pelo Supremo Tribunal Federal, ao desempenhar o relevante papel de conferir efeitos *erga omnes* à decisão de inconstitucionalidade proferida em sede de controle incidental.

6 A propósito, Josaphat Marinho leciona que “para ser procedimento compatível com a responsabilidade e a independência de um Poder, o ato de suspensão requer fundamentação segura”, vez que “vedar a apreciação das conseqüências políticas e sociais do julgado, não para afrontá-lo ou alterá-lo, mas para dizer da conveniência e da oportunidade de suspender a executoriedade da lei ou decreto, é, praticamente, constringer o Senado a simples cartório de registro de inconstitucionalidade” (O Art.64 da Constituição e o Papel do Senado. *RIL*, ano I, v. 2, 1964, p. 5-12).

Importa, pois, que o órgão público não tergiverse quanto à inafastável necessidade de motivação de seus atos, principalmente aqueles que colidem com a presunção de constitucionalidade das leis, eis que tal

motivação confere maior transparência ao processo democrático no contexto do qual se forjou, permitindo que seja, inclusive, aferido o respeito à independência e harmonia entre os poderes.

A competência do Senado disposta no art. 52, X da Constituição não foge à regra. Sua manifestação depende da prévia atuação do STF que deve necessariamente ser levada em consideração pelo Senado por ocasião de sua ação suspensiva.

7 Neste caso, pode o Senado, em atendimento à prudência, característica ínsita à sua criação, dissecar a fundamentação do STF, abordando, por exemplo, questões inerentes à pretensão acolhida pelo Supremo a qual dependeu da solução da questão prejudicial de inconstitucionalidade, sem inová-la, tampouco modificá-la, para aferir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade que está acolhendo.

8 Pois bem, a decisão de inconstitucionalidade em controle difuso-incidental, inserindo-se em um processo subjetivo e tratando-se de prejudicial ao mérito — isto é, a aferição da constitucionalidade de uma norma insere-se no trajeto lógico indispensável ao exercício da função jurisdicional, condicionando a própria composição da lide —, deve guardar congruência com o pedido deduzido pelo autor da ação e com as razões recursais que, por sua vez, devem contemplar demonstração não só da pertinência, mas também da utilidade prática do provimento buscado perante o Excelso Pretório. Mesmo porque, nessa sede, por via reflexa, a manifestação do Senado que suspende a execução de ato normativo declarado inconstitucional pelo STF deve suplantar consequências estritamente normativas e produzir efeitos práticos. De fato, caso a resolução da questão da inconstitucionalidade não se apresentasse como imprescindível, como pressuposto lógico, para o julgamento da lide pelo poder jurisdicional, não haveria razão, esteio, para ela ser suscitada pelas partes, terceiros interessados, tampouco *ex officio* pelo magistrado.

Como se sabe, o STF, ao apreciar o recurso, não só enfrenta a prejudicial de inconstitucionalidade, mas também julga o conflito de interesses, no sentido de prover ou improver, em última análise, os pedidos veiculados pelo autor à medida que mantém ou reforma as decisões das instâncias recorridas, submetendo-se aos limites inerentes aos elementos constitutivos da lide (partes, causa de pedir — fundamentos de fato e de direito — e causa de pedir), tal como sucede em qualquer outro processo subjetivo.

9 Conforme anteriormente explanado, o STF, ao apreciar os mencionados recursos extraordinários, não apenas declarou a inconstitucionalidade

das expressões contidas em tais Decretos-Leis, mas também, desprovendo os recursos da União Federal, julgou procedentes os pedidos formulados pelos autores da ação, isto é, reconheceu a existência do direito ao crédito-prêmio de IPI e a sua permanência no ordenamento jurídico após junho de 1983.

Portanto, a Resolução nº 71/05 cingiu-se, como deveria, aos termos do juízo de inconstitucionalidade exarado nos arestos do Excelso Pretório, suspendendo a execução tão somente dos vocábulos declarados inconstitucionais, de sorte a não restar suspenso o que remanesce dos Decretos-Leis, mormente o efeito que conduz ao reconhecimento da subsistência do crédito prêmio de IPI. Razão pela qual o Senado Federal não extrapolou sua competência, tampouco afrontou a harmonia e independência dos poderes consagradas pela Constituição Federal.

Com efeito, a Câmara Alta, em demonstração de prudência, fiel observância e respeito à decisão do Supremo Tribunal Federal, fez constar do texto da Resolução o seguinte “*preservada a vigência do que remanesce do art.1º do Decreto-lei nº 491, de 5 de março de 1969*”. Não há nada de excepcional nisso. Afinal, a expressão decorre, inexoravelmente, do exercício da competência estipulada no art. 52, X, da Carta Magna, vez que, por meio dela, a Resolução logrou atrelar-se, conforme se constata em suas considerações, aos termos do juízo de inconstitucionalidade presente nos arestos anteriormente citados, nos quais não se olvide, o STF restringiu-se a declarar a inconstitucionalidade de algumas expressões presentes nos Decretos-Leis, sem atingi-los na íntegra, preservando a parte remanescente desses textos normativos não eivada de inconstitucionalidade, em particular a que conduz, ainda que indiretamente, à preservação da vigência do crédito prêmio de IPI na medida em que apreciou a inconstitucionalidade como questão prejudicial (a fim de permitir que, no mérito, fossem mantidas as decisões das instâncias inferiores, reconhecendo a permanência do benefício no sistema jurídico brasileiro).

Curitiba, 30 de janeiro de 2006.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CLÈVE, Clèmerson Merlin; RECK, Melina Breckenfeld; MARTINS, Alessandra Ferreira. Resolução nº 71/2005 do Senado Federal e crédito-prêmio de IPI. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 53-57, jan./mar. 2006.