



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB

Daniela Coutinho Saraiva

**A EFICÁCIA DAS RESOLUÇÕES SENATORIAIS ENQUANTO MEIO DE
CONTROLE DIFUSO A PARTIR DO CASO CONCRETO:**

Análise do caso FUNRURAL

Brasília

2018

Daniela Coutinho Saraiva

**A EFICÁCIA DAS RESOLUÇÕES SENATORIAIS ENQUANTO MEIO DE
CONTROLE DIFUSO A PARTIR DO CASO CONCRETO:**

Análise do caso FUNRURAL

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise de Constitucionalidade, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, como requisito para obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade.

Orientador: Prof. Edson José Travassos Vidigal

Brasília

2018

Daniela Coutinho Saraiva

**A EFICÁCIA DAS RESOLUÇÕES SENATORIAIS ENQUANTO MEIO DE
CONTROLE DIFUSO A PARTIR DO CASO CONCRETO:**

Análise do caso FUNRURAL

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Análise de Constitucionalidade.

Orientador: Prof. Edson José Travassos Vidigal

Brasília-DF, 10 de setembro de 2018.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Edson José Travassos Vidigal

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

DEDICATÓRIA

Dedico esta pesquisa ao maior orgulho da minha vida e fonte de inspiração,
Leandro Coutinho Saraiva Feitosa, um amor que não cabe em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, luz no meu caminho, pela proteção de sempre.

À minha família, em especial meu filho, minha mãe, irmã e sobrinha pelo amor, carinho e compreensão nos momentos de ausência.

Ao meu orientador, Edson José Travassos Vidigal, pela importância no desenvolvimento deste trabalho. Agradeço pelo tempo despendido e pela experiência e conhecimento divididos, que me permitiram esta conclusão acadêmica.

Agradeço ao Prof.

Dr. Ricardo de João Braga, que, mesmo de longe, dirimiu minhas dúvidas e me fortaleceu, principalmente nos meus maiores momentos de insegurança.

Aos meus colegas de turma, de trabalho e amigos pelo incentivo, e em especial ao Noilton Fernandes por toda paciência e ajuda.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar, por meio de estudo de caso, os efeitos concretos decorrentes das resoluções previstas no Capítulo III, do Título X, do Regimento Interno do Senado Federal (artigos 386, 387 e 388), que têm por objetivo suspender a execução, no todo, ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, conforme o prescrito no Art. 52, X, da Constituição Federal. Para tanto, procedemos à análise da Resolução do Senado Federal nº 15, de 12 de setembro de 2017, que tem por objeto a suspensão da eficácia de dispositivos legais que dispõem sobre alíquota e base de incidência da contribuição previdenciária para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, considerados inconstitucionais pelo STF por meio de controle de constitucionalidade difuso a partir de caso concreto. Primeiramente é feito breve esclarecimento teórico sobre os aspectos jurídicos que delinham de forma geral as resoluções objeto de nosso trabalho e sobre o FUNRURAL. Feitas tais contextualizações jurídicas em abstrato, passamos então à contextualização fática, em concreto, da Resolução nº 15/2017, para, por fim, tecermos considerações finais a partir das ponderações acerca dos dados levantados no decorrer da pesquisa.

ABSTRACT

The present work aims to evaluate, through case studies, practical effects raised from resolutions provided in the Chapter III, title X, from the internal regulations of the Brazilian Senate (articles 386, 387 and 388), which aim to suspend the execution in whole, or in part, of a law declared unconstitutional by the final decision of the Supreme Court, as prescribed in Art. 52, X, of the Federal Constitution. To do so, we started with an analysis of Federal Senate resolution No. 15, September 12, 2017, which aims to suspend the effectiveness of legal devices that feature on the tax base and social security contribution for the welfare fund Assistance to the Rural Worker – FUNRURAL, considered unconstitutional by the Supreme Court through control of constitutionality diffuse from the case. First it was made a brief theoretical clarification about the legal aspects that outline, in general terms, the resolutions of our object of study and about the FUNRURAL. Made such legal contextualization, we followed to the factual contextualization, in particular, the resolution No. 15/2017, to, finally, weave the final thoughts from the weights on the data collected in the course of the research.

Keywords: Case; Control of Constitutionality; Senatorial Resolution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	10
1.1 - A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO	10
1.2 - O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO FERRAMENTA DE GARANTIA DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO	12
1.3 - TIPOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	14
1.3.1 – Quanto à forma do órgão – político ou judicial.....	15
1.3.2 – Quanto ao momento – preventivo ou repressivo	16
1.3.2.1 – Preventivo	16
1.3.2.2 – Repressivo.....	17
1.3.3 – Quanto ao órgão judicial que exerce o controle – concentrado ou difuso	18
1.3.3.1 Concentrado	18
1.3.3.2 Difuso	20
1.3.4 – Quanto à forma ou modo de controle judicial – via incidental ou via principal por ação direta.....	22
1.4 - O SENADO FEDERAL E O CONTROLE DIFUSO	23
2 - O CASO FUNRURAL	31
2.1 – CONTEXTO HISTÓRICO	31
2.2 - O FUNRURAL E AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	33
2.2.1 - A primeira decisão pela inconstitucionalidade em 2010.....	33
2.2.2 - A segunda decisão pela inconstitucionalidade em 2011	35
2.2.3 A decisão pela constitucionalidade em 2017.....	36
2.3 O FUNRURAL E A RESOLUÇÃO Nº 15/2017 DO SENADO FEDERAL	38
3 A EFICÁCIA DA RESOLUÇÃO Nº 15/2017 DO SENADO FEDERAL	39
3.1 – CONTINGÊNCIA POLÍTICA DA APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO	40
3.2 – OS EFEITOS ADVINDOS DA RESOLUÇÃO	49
4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	55

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar os efeitos concretos decorrentes das resoluções previstas no Capítulo III, do Título X, do Regimento Interno do Senado Federal (artigos 386, 387 e 388), que têm por objetivo suspender a execução, no todo, ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, conforme o prescrito no Art. 52, X, da Constituição Federal.

Por se tratar de proposta de estudo que não foca meramente na eficácia jurídica formal, mas sim em seus resultados práticos, tanto jurídicos (criação, modificação ou extinção de direitos) quanto políticos (vetores de poder resultantes), foi adotada a técnica de estudo de caso – método de pesquisa que se propõe a alcançar uma melhor compreensão de fenômenos sociais complexos, preservando as características significativas da realidade concreta do objeto de estudo e propiciando uma visão mais holística dos resultados encontrados. Dessa forma, busca-se evitar uma análise puramente ideal e abstrata que, não raro, encobre uma realidade prática que foge muito dos efeitos esperados pela teoria.

Para tanto, escolhemos a Resolução do Senado Federal nº 15, de 12 de setembro de 2017, que tem por objeto a suspensão da eficácia de dispositivos legais que dispõem sobre alíquota e base de incidência da contribuição previdenciária para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, considerados inconstitucionais pelo STF por meio de controle de constitucionalidade difuso a partir de caso concreto.

Tal escolha se deve a alguns fatores em particular: (1) trata-se de um caso recente; (2) de grande repercussão política, econômica e social; e, (3) como veremos em momento oportuno do trabalho, esta resolução surgiu claramente como um dos movimentos de parte dos atores em um grande embate de ações jurídicas e políticas movidas por interesses divergentes em colisão ante o tema.

Acreditamos que, a partir da análise deste caso em particular, possamos desvelar a dinâmica política na qual se inserem as resoluções previstas no art. 52, X, da Constituição Federal e, desta forma, melhor avaliar seus efeitos concretos, conforme proposto.

Assim, a fim de alcançarmos nosso objetivo, delineamos um percurso que visa cobrir os três vetores tradicionalmente tidos como condicionantes do Direito – fato, valor e norma (não necessariamente nesta ordem), buscando uma visão mais integral e multifacetada do problema. A ideia é partir do teórico, da visão do que se espera – do ideal, para o prático, a visão do que se experimenta – o real.

Seguindo esta proposta, primeiramente (1) faremos um breve esclarecimento teórico sobre os aspectos jurídicos que delineiam de forma geral, em abstrato, as resoluções objeto de nosso trabalho. A seguir, (2) procederemos, da mesma forma, a uma exposição teórica sobre o FUNRURAL, por ser a questão específica que se consubstancia em cerne do embate que dá origem à resolução nº 15/2017 (por nós escolhida como caso concreto a ser analisado). Feitas tais contextualizações jurídicas em abstrato, (3) passaremos então à contextualização fática, em concreto, da Resolução nº 15/2017, para, por fim, tecermos considerações finais a partir das ponderações acerca dos dados levantados no decorrer da pesquisa.

Assim, no primeiro capítulo trataremos especificamente de aspectos básicos sobre o controle de constitucionalidade vigente em nossa doutrina, de forma a esclarecer aspectos subjetivos, objetivos e processuais. Ainda, serão esclarecidos alguns aspectos principais do instituto jurídico das resoluções em tela, tais como o contexto jurídico na qual elas se inserem, seu papel em nosso controle de constitucionalidade; a forma e as circunstâncias nas quais tais resoluções devem ser editadas; a forma com a qual o Senado Federal nelas se manifesta, o rito de sua tramitação nesta Casa Legislativa; e sua importância no controle da constitucionalidade como elemento da segurança jurídica.

No segundo capítulo, abordaremos as especificidades do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL. Seu contexto histórico, os objetivos de sua existência, sua funcionalidade, bem como seus paradoxos e divergências no mundo jurídico. Ainda, serão expostas decisões contraditórias do judiciário sobre o tema, especificamente do Supremo Tribunal Federal, que nos anos de 2010 e 2011, decidiu pela inconstitucionalidade do FUNRURAL e em 2017 pela sua constitucionalidade, gerando, além de insegurança jurídica, diversas lacunas em relação ao recolhimento do fundo. Destas contradições de entendimento do STF sobre o tema é que nasce, como poderemos verificar no decorrer do trabalho, a Resolução 15/2017.

No terceiro capítulo, construiremos uma narrativa cronológica dos principais fatos que concretizaram o embate político e jurídico que ocorreu a partir da decisão

do STF de 2017, que considerou como constitucional “formal e materialmente a contribuição social do empregador rural pessoa física, instituída pela Lei 10.256/2001” (o FUNRURAL). De tal embate é que resulta a Resolução nº 15/2017, como um dos movimentos deste jogo movido por diversos interessados em polos antagônicos. Buscaremos, ainda, finalizar tal narrativa buscando os reais efeitos jurídicos e práticos desta resolução, após os últimos movimentos desta guerra de interesses e a acomodação da questão (pelo menos até este momento), inclusive com a ajuda de depoimentos de autoridades sobre o tema, de forma a que possamos corroborar os aspectos políticos apontados.

Cabe ressaltar que a temática aqui enfrentada é pouco mencionada pela doutrina brasileira e, quando abordada, normalmente é tratada de forma superficial. Em boa parte da bibliografia pesquisada o tema aparece apenas como parte de algum capítulo dedicado a temáticas mais amplas nas quais esta, em particular, é inserida apenas de passagem, sem que, contudo, lhe seja dedicada maior atenção.

Tal fato se traduz em motivo que impele o presente trabalho a se configurar mais como uma exposição inicial da temática, da conjuntura concreta na qual ela se insere, de vetores que a condicionam, e de problemas que merecem uma maior atenção por parte dos pesquisadores e doutrinadores, do que uma compilação de respostas e resultados já sedimentados pela literatura técnica.

Assim, aqui não se pretende exaurir a temática, mas tão somente promover mais um impulso para que esta venha a receber maior atenção por parte da comunidade científica das áreas que a tangenciam.

1 - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Como dito anteriormente, as resoluções objeto de nosso estudo, previstas nos artigos 386, 387 e 388 do Regimento Interno do Senado Federal, que têm por finalidade concretizar a competência privativa do Senado prevista no Art. 52, X, da Constituição Federal, são ferramentas do controle de constitucionalidade.

De forma a entender o contexto jurídico e político no qual tais resoluções se inserem, faz-se necessária a compreensão mínima sobre o controle de constitucionalidade em vigor em nosso país.

Só assim é possível entender o que elas são, em que se baseiam, para quem servem, como funcionam, e o que se espera de resultado concreto a partir delas. Apenas diante destes conhecimentos é que poderemos cotejar a teoria com a prática, e assim ponderar acerca de sua eficácia, do alcance concreto de seus objetivos teóricos.

Assim, cuidaremos aqui de breve explanação sobre o assunto de forma a entendermos aspectos básicos relevantes à análise da eficácia das resoluções do Senado em tela, tais como: o que é o controle de constitucionalidade; qual a necessidade de sua existência; como ele funciona; e como as resoluções do Senado em estudo se inserem neste controle.

1.1 - A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

A constituição é a lei fundamental da ordem jurídica, ou seja, é a fornecedora do fundamento de validade de todas as demais leis e atos normativos.

É no texto constitucional que estão inseridas as normas garantidoras da preservação dos fundamentos primordiais do Estado de Direito e da garantia da unidade do sistema. “Essa dignidade magna da lei fundamental constitui a chamada *supremacia da Constituição*, princípio que a reconhece como estatuto que sintetiza os valores fundamentais de um Estado e de uma sociedade, para a busca do bem comum que elegeram.” (FILHO, 1997, p.11).

Siqueira Jr. (2001, p.15) defende que, para que exista a supremacia constitucional, é pressuposto necessário que haja um sistema jurídico com relações

hierárquicas. E complementa esclarecendo que “vislumbra-se a existência de um escalonamento normativo, sendo que a Constituição é a norma de maior hierarquia dentro do sistema jurídico, denominada de norma suprema, norma fundamental, pois dela surgem a unidade e a validade de todas as normas jurídicas que compõem o sistema jurídico”.

A supremacia constitucional é a base do Direito Público, colocando as normas constitucionais acima das demais normas jurídicas, garantindo com que ocupem o ápice do ordenamento jurídico e Sirvam de fundamento de validade para a produção de normas posteriores. Ou seja, as normas constitucionais possuem uma força diferenciada, apta a condicionar a validade das demais normas infraconstitucionais.

Em relação a este tema, Maria Helena Diniz (2009, p.16-17) afirma que:

Inegável é a sua supremacia em relação às demais normas da ordenação jurídica, desde que reconhecida pelo destinatário (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), que cumprirá, ou não, as suas disposições e, também, no sentido sócio-político, pelo povo, titular do poder constituinte, exercendo, ou não, o direito a desobediência civil ou de resistência, visto que a Constituição deve manifestar a emergência das forças políticas ou sociais dentro da sociedade.

Seguindo a mesma linha, para o constitucionalista Edmar Oliveira Andrade Filho (1997, p. 13-14),

hoje, pouca ou nenhuma resistência existe à concepção de que, no plano jurídico, a Constituição alcançou a dignidade de um estatuto supremo, catalisador dos valores reconhecidos pela comunidade e que se integram à ordem jurídica, incorporados, que são as normas constitucionais e posteriormente refletidos nas leis que dela derivam para lhe dar eficácia, com o propósito de conduzir o Estado e a sociedade na busca do bem comum.

Como nos mostra José Afonso da Silva (2005, p.46), a Constituição “é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais”.

1.2 - O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO FERRAMENTA DE GARANTIA DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

O controle de constitucionalidade é o instrumento de garantia da supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de parâmetro para todas as demais normas criadas no país. Uadi Lammego Bulos (2010, p. 160) afirma que “serve para defender a constituição das investidas praticadas pelos Poderes Públicos e, também, dos atos provados atentatórios à magnitude de seus preceitos”.

O controle visa, essencialmente, a preservação dos fundamentos primordiais do Estado de Direito e garante a unidade do sistema, declarando a invalidade das normas infraconstitucionais que são incompatíveis com as regras e princípios previstos no texto constitucional. Para Alexandre de Moraes (2016, p. 741), “controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais”.

Reconhecida como lei fundamental do Estado, a Carta Constitucional, elaborada pelo poder constituinte originário, é reflexo da expressão e vontade de toda uma sociedade, além do fato de que, por ser rígida, possui uma estabilidade bem superior àquela que às leis ordinárias desfrutam. Como esclarece Pedro Lenza (2009, p.149):

Uma constituição rígida é aquela que possui um processo de alteração mais dificultoso, mais árduo, mais solene do que o processo legislativo de alteração das normas não constitucionais. A ideia de controle, então, emanada da rigidez, pressupõe a noção de um escalonamento normativo, ocupando a Constituição o grau máximo na aludida relação hierárquica, caracterizando-se como norma de validade para as demais normas do sistema.

Com a mesma abordagem, Maria Helena Diniz (2009, P.17) enfatiza que:

“necessária se torna a modificação constitucional que ajusta a Constituição à vida social, evitando a desarmonia entre o preceito vigente e aos valores sociais, que acarreta a revolução. Porém, tal mudança constitucional deverá seguir as formalidades prescritas pela própria Constituição”.

O controle de constitucionalidade é extremamente necessário para que se possa manter a compatibilidade da legislação de norma inferior com as normas constitucionais, garantindo assim a ordem jurídica.

Controlar a constitucionalidade, portanto, é verificar se alguma norma é ou não constitucional, caso em que ela deixará de produzir efeitos. Esse poder do controle de constitucionalidade é, de acordo com Fernando Scaff (2008, p.574),

“de tal magnitude que um ato complexo como uma Lei, oriunda dos representantes do povo e por ele eleitos, que cria obrigações a serem obedecidas por toda uma sociedade e pelo próprio Estado, pode vir a ser anulada por um ato de outro Poder que não possui sua legitimação na vontade popular, por força da Constituição.”

Há fundamentos que justificam a adoção do controle de constitucionalidade. De acordo com Lammêgo Bulos (2010, p. 160-161), são eles:

(1) primar pela estabilidade constitucional do Estado - pré-requisito para garantir a estabilidade constitucional do Estado, mantendo a paz coletiva;

(2) garantir a supremacia constitucional em face dos atos do Poder Público - o controle é exercido sobre atos legislativos (as leis, propriamente ditas), executivos (medidas provisórias e deliberações administrativas), e jurisdicionais (regimentos internos de tribunais e atos judiciais);

(3) preservar o bloco de constitucionalidade da Constituição Federal - o conjunto de normas e princípios extraídos da Constituição que serve de paradigma para o Poder Judiciário averiguar a constitucionalidade das leis;

(4) assegurar os direitos e garantias fundamentais - a tábua de valores na sociedade que deve ser preservada das injunções políticas e das decisões que contrariam a legitimidade democrática.

Enfatizando a importância da rigidez e da escrita da Carta Constitucional para que seja possível o controle constitucional, Paulo Ramos (2000, p. 80) reforça que:

(...) para que se possa falar de controle de constitucionalidade das leis na ordem jurídica brasileira pós-88, é necessário se ter em mente que o chamado controle de constitucionalidade das leis só é possível em razão da existência de uma constituição escrita, (...) pois não existiria um parâmetro para o controle das outras normas, diversas daquela chamadas constitucionais. (...) o controle de constitucionalidade das leis se apresenta de forma mais evidente naqueles países que se adota uma constituição tipo rígida (...)

Para que haja o controle das leis, é necessário que haja também a inconstitucionalidade dos atos normativos. Para isso, Yannick Caubet (2013, p. 23 - 32), esclarece-nos as modalidades em que a inconstitucionalidade se manifesta:

“**formal** (extrínseca), se manifesta quando a norma infraconstitucional foi promulgada sem a observância do rito previsto, no corpo da Constituição, para sua feitura e **material** (intrínseca), verifica-se quando o conteúdo da norma infraconstitucional contrapõe-se a conteúdo de norma ou princípio constitucional; **originária**, inconstitucionalidade daquela norma que, quando criada, já contrariava dispositivo constitucional e **superveniente**, quando a norma, válida ao tempo de sua criação, deixa de sê-lo advento de nova carta constitucional; **total**, fulmina todo o ato normativo e **parcial**, quando apenas uma parcela da norma apresenta incompatibilidade com o texto constitucional, possuindo, todavia, parte indene de vício; **por ação**, quando o legislador ou administrador pratica ato comissivo, cujo conteúdo ou forma contraria norma ou princípio constitucional e **por omissão**, presente quando se deixa de fazer algo que a Constituição manda fazer, a omissão constitucional não se fundamenta apenas no dever geral de legislar.” (negritos nossos)

Em outras palavras, as funções estatais devem ser exercidas dentro dos limites estabelecidos pelos princípios institucionais e pelas normas contidas no ordenamento jurídico, sob pena de serem suprimidas por ilegitimidade constitucional.

Ruben Hernandez (1978, p.22) assim esclarece, de forma instrutiva, o controle de constitucionalidade:

(...) sintetizando el control sobre la constitucionalidad de las leyes, debe ser configurado como un control constitucional sucesivo de carácter auxiliar, que se ejerce sobre actos normativos de rango inferior a la Constitución y sus principios estructurales, con el fin de determinar si son o no legítimos de acuerdo con el ordenamiento constitucional vigente.

1.3 - TIPOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Para esclarecer as várias ramificações dos sistemas de controle existentes, Luís Roberto Barroso (2004, p.39) utiliza o critério de diferenciação a partir de aspectos subjetivos, objetivos, e processuais:

a) quanto a forma do órgão do controle, o controle poderá ser político ou judicial; b) quanto ao momento de exercício do controle, ele poderá ser preventivo ou repressivo; c) quanto ao órgão judicial que exerce o controle, o controle poderá ser difuso ou concentrado; d) quanto à forma ou modo de controle judicial, ele poderá ser controle pela via incidental ou controle pela via principal por ação direta.

De outra forma, Gilmar Mendes (2009, p.1055) classifica o controle de constitucional, dependendo do critério a ser adotado, utilizando três parâmetros classificatórios fundamentais, quais sejam:

(a) quanto ao órgão – quem controla”, podendo ser político, jurisdicional ou mito, a depender do papel institucional exercido pelo órgão responsável pelo controle; (b) “quanto ao modo ou à forma de controle”, podendo ser incidental ou principal, a depender da espécie processual utilizada como instrumento de controle, ou seja, se se trata de questão prejudicial (incidental) dirimida no bojo de qualquer tipo de processo ou ação judicial, ou se questão autônoma e principal em processo cujo objeto seja efetivamente a própria constitucionalidade da espécie normativa; e (c) “quanto ao momento do controle”, podendo ser preventivo ou repressivo/sucessivo, a depender do momento em que realizado, tendo-se como marco temporal o “aperfeiçoamento do ato normativo.

Tendo em vista que a exposição aqui realizada procura esclarecer tipos ou formas de controle de constitucionalidade em razão da necessidade específica do caso concreto sob análise (as resoluções do Senado Federal objetos do presente trabalho), optamos por adotar a classificação de controle de constitucionalidade apresentada por Luís Roberto Barroso, que entendemos se mostrar mais adequada para o interesse em questão.

Assim, vejamos em detalhes tal classificação.

1.3.1 – Quanto à forma do órgão – político ou judicial

O controle político é aquele realizado por órgãos não pertencentes ao Poder Judiciário, ou seja, exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo. Para Dircêo Ramos (1998, p. 21), o controle político existe sempre que a constitucionalidade for questionada por órgão não pertencente ao Poder Judiciário. Em suas palavras:

seu fundamento principal é a alegação de que a Constituição deve ser interpretada por órgãos com sensibilidade política porque - mais do que simples lei - é um plano de vida cujo sentido não permanece estático nem pode se hierarquicamente considerado. Por outro lado, o controle pelo Poder Judiciário daria aos juízes o poder de anular as decisões do Legislativo e do Executivo, atentando contra o princípio da separação dos poderes.

Já o controle judicial jurídico ou jurisdicional é desempenhado apenas por juízes e tribunais. No caso concreto, perante qualquer juiz ou tribunal; e em situações

abstratas, no Supremo Tribunal Federal. Ou seja, tal controle é desempenhado com exclusividade pelo Poder judiciário.

1.3.2 – Quanto ao momento – preventivo ou repressivo

Em relação ao momento, o controle de constitucionalidade pode ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se a averiguação da constitucionalidade ocorrer antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio. Já o controle posterior atua após estar definitivamente concluída a lei ou ato normativo.

1.3.2.1 – Preventivo

O controle preventivo tem como objetivo impedir, vedar ou dificultar a vigência de normas claramente incompatíveis com a Constituição. Evita-se, assim, que um ato jurídico inconstitucional, especialmente uma norma inconstitucional, venha a ser promulgada e se torne válida e eficaz.

Essa modalidade de controle constitui, em suma, um instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias e inequívocas, que justifiquem uma futura fiscalização.

Paulo Hamilton Siqueira Júnior (2012, p. 58) sintetiza o assunto afirmando que “o controle preventivo tem por finalidade impedir o ingresso nos sistema jurídico de norma inconstitucional, que antes de seu nascedouro já revela desconformidade com o texto constitucional”.

Em regra, o controle prévio pode ser exercido tanto pelo Poder Legislativo, quanto pelo Poder Executivo.

O Poder Legislativo exerce o controle preventivo sobre seus próprios atos normativos por meio das Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no decurso da elaboração dos projetos legislativos, e pelos Plenários das casas legislativas, quando houver rejeição do projeto de lei por

inconstitucionalidade.¹ Trata-se de uma fiscalização de natureza política. “Sua função primordial é analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com o texto da Constituição Federal”, como esclarece Alexandre de Moraes (2016, p. 748).

Já o Poder Executivo exerce o controle por meio do veto jurídico. Caso o Presidente da República considere um projeto de lei aprovado no Congresso Nacional como sendo contrário à Constituição ou ao interesse público, poderá vetá-lo no todo ou em parte (CF, art. 66, § 1º). Esta segunda hipótese é conhecida como veto político. Cabe ao chefe maior do Executivo o dever de exercer a direção da Administração Federal, incluindo, como parte relevante, o bom funcionamento da ordem jurídica.

O controle preventivo, de acordo com Mirna Cianci e Gregório de Almeida (2011, p. 70-71), somente é exercido jurisdicionalmente no Brasil pela via incidental ou difusa, de acordo com a orientação doutrinária e jurisprudencial e preconizam que

o instrumento geralmente utilizado e aceito pelo STF para o controle preventivo da constitucionalidade pela via difusa ou incidental é o mandado de segurança que poderá ser impetrado por qualquer parlamentar que se sentir lesionado ou ameaçado de lesão no exercício de seu cargo. Como legitimado passivo figurar, nesses casos, o Presidente da respectiva Casa ou da Comissão Legislativa em que foi ou está sendo praticado o ato apontado como inconstitucional.

1.3.2.2 – Repressivo

O controle repressivo, ou posterior, incide sobre a lei, e não mais sobre o projeto de lei, como o preventivo. No direito constitucional brasileiro, como regra, adota-se o controle de constitucionalidade repressivo jurídico ou judiciário, onde o próprio Poder Judiciário realiza o controle da lei ou do ato normativo, tanto através de um único órgão (controle concentrado, via de ação), como por qualquer juiz ou tribunal (controle difuso, via de exceção).

De acordo com Lammêgo Bulos (2010, p.168), são características do controle repressivo:

- (1) expurga do ordenamento jurídico leis e atos normativos inconstitucionais;

¹ As Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, tanto na Câmara, quanto no Senado Federal, tem suas atribuições previstas em seus regimentos internos, nos artigos 32, III e 101, respectivamente.

(2) é um controle *a posteriori*, só podendo ser acionado depois que a lei estiver em pleno vigor; e

(3) excepcionalmente, pode ser desempenhado por órgão legislativo.

Em se tratando de controle repressivo, vale ressaltar que existem exceções à regra de que só o Poder Judiciário o realiza:

A primeira é prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, que confere competência ao Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Nesses casos, o Congresso editará decreto legislativo sustando o decreto presidencial (art. 84, IV, da CF) ou lei delegada (art. 68, da CF), por desrespeito à norma constitucional prevista para suas edições.

A outra exceção, como esclarece Pedro Lenza (2009; p. 172-173), está prevista no art. 62 da Constituição Federal, que atribui ao Presidente da República a prerrogativa de, em caso de relevância e urgência, adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Entendendo este, em sua análise, pela inconstitucionalidade da medida, estará, claro, o Congresso realizando controle de constitucionalidade.

1.3.3 – Quanto ao órgão judicial que exerce o controle – concentrado ou difuso

O Brasil adota os controles difuso ou incidental e concentrado ou principal de Constitucionalidade, como forma de controle repressivo:

1.3.3.1 Concentrado

No controle concentrado, as ações diretas têm por mérito a questão da inconstitucionalidade das leis ou atos normativos federais e estaduais. Não se discute nenhum interesse subjetivo, por não haver partes (autor e réu) envolvidas no processo, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, processar e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

A constituição de 1988 deu maior amplitude ao controle concentrado de constitucionalidade das leis garantindo uma maior segurança da ordem constitucional,

considerando que se manifesta através de ação diretamente encaminhada ao Supremo Tribunal Federal.

Antes da Carta de 88, somente o Procurador Geral da República tinha competência, em sede de controle concentrado, para provocar o Supremo Tribunal Federal a apreciar a inconstitucionalidade de uma lei. Isso foi amplamente modificado após a Emenda Constitucional nº 45/2004, que unificou o rol dos sujeitos ativamente legitimados em favor de representantes da sociedade civil e de órgãos do Estado, para Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Tal fato mostra, com clareza, que a tarefa do controle concentrado da constitucionalidade é uma missão para todos, e não somente para órgãos estatais, como nos mostra o previsto no Art. 103 da Constituição Federal.²

O idealizador do controle concentrado de constitucionalidade, Hans Kelsen (1985, p. 288), assim justifica a escolha de um único órgão para exercer o controle de constitucionalidade:

(...) se a Constituição conferisse a toda e qualquer pessoa competência para decidir esta questão, dificilmente poderia surgir uma lei que vinculasse os súditos do Direito e os órgãos jurídicos. devendo evitar-se uma tal situação, a Constituição apenas pode conferir competência para tal a um determinado órgão jurídico (...)

e conclui que

se o controle da constitucionalidade das leis é reservado a um único tribunal, este pode deter competência para anular a validade da lei reconhecida como inconstitucional não só em relação a um caso concreto mas em relação a todos os casos a que a lei se refira - quer dizer, para anular a lei como tal. Até esse momento, porém, a lei é válida e deve ser aplicada por todos os órgãos aplicadores do Direito.

² Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

1.3.3.2 Difuso

O controle difuso surgiu nos Estados Unidos da América, em 1803, com a famosa decisão da Suprema Corte norte-americana sobre o caso *Madison vs. Marbury*, na qual o Tribunal se manifestou enfaticamente sobre a questão da hierarquia das leis e da supremacia da constituição, garantindo caber ao Judiciário corrigir eventual incompatibilidade das normas inferiores com a Lei Maior, invalidando-as.

Para o juiz Marshall, ou a Constituição controla todo o ato legislativo que a contrarie, ou o Legislativo, por um ato ordinário, poderá modificar a Constituição. Não há meio termo entre tais alternativas. Ou a Constituição é lei superior e suprema, que não se pode alterar por vias ordinárias, ou entra na mesma esfera e categoria dos atos legislativos ordinários. (BONAVIDES, 2016, p.314)

Esse modelo de controle enfatiza a importância do Poder Judiciário, bem como sua função legítima de fiscalizar a constitucionalidade das normas. Para Carlos Henrique Bonfim Júnior (2012, p.25), “legitimidade do julgador, e, não do povo como deveria ser numa democracia”, buscando, no exercício de sua competência, anular todos os efeitos da norma desde sua origem (efeitos *ex tunc*), através da declaração de inconstitucionalidade.

No controle difuso, qualquer juiz ou tribunal poderá declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, atingindo apenas as partes que litigam naquele determinado caso concreto, sendo analisados os direitos subjetivos somente das partes litigantes.

Nestes casos, a inconstitucionalidade é decidida de forma incidental, como questão prejudicial, indispensável ao julgamento do mérito. Os atos ou leis sob análise permanecem válidos no que se refere à sua força de obrigatoriedade em relação a terceiros, mas, para as partes, produz efeitos pretéritos, atingindo a lei desde a sua edição, tornando-a nula de pleno direito, produzindo, portanto, efeitos retroativos.

Conclui-se então que, no controle difuso, os efeitos serão *inter partes* (sem os efeitos naturais da coisa julgada) e *ex-tunc*.

Nesse sentido, Paulo Hamilton Siqueira Júnior (2001, p.62 - 63), explica que

a inconstitucionalidade arguida como preliminar é analisada e decidida pelo Poder Judiciário, na medida em que seja relevante para o deslinde da causa. Nesse caso, o Poder Judiciário deixa de aplicar a lei na relação jurídica *in concreto*, na medida em que é considerada inconstitucional. Assim, a norma inconstitucional não é anulada ou expurgada do sistema jurídico, somente é desaplicada, continuando válida e, portanto, obrigando terceiros. Dessa forma, o incidente de inconstitucionalidade produz efeitos entre as partes, mantendo-se obrigatória em relação a terceiros. A inconstitucionalidade declarada por via de defesa produz efeitos entre as partes litigantes, não influenciando relações de terceiros.

Diferentemente do caso concreto, a questão prévia pode ser levantada pelo réu, por terceiros processuais, pelo autor da ação, pelo Ministério Público ou pelo juiz, de ofício:

Qualquer pessoa é legitimada para iniciar um processo através do qual se discuta a constitucionalidade de uma norma, sob o sistema de controle difuso no Brasil. Pode ser pessoa jurídica ou natural, brasileira ou estrangeira, sem qualquer restrição. É imprescindível, contudo, a existência de uma lide “em concreto” onde o debate daquela específica situação necessite da declaração de inconstitucionalidade da norma - que será apreciada pelo juiz de 1º grau - não sendo permitida a discussão “em abstrato”. (SCAFF; 2008, p. 582-583)

O art. 97 da Constituição Federal estabelece que a inconstitucionalidade de qualquer ato normativo do Poder Público só pode ser declarada pelo voto da maioria absoluta da totalidade dos membros do tribunal, a chamada cláusula de reserva de Plenário, seja no âmbito estadual ou superior, gerando efeitos vinculantes para toda àquela Corte.

De acordo com Alexandre de Moraes (2016, p.754), “a cláusula de reserva de Plenário não veda a possibilidade de o juiz monocrático declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, mas sim, determina uma regra especial aos tribunais para a garantia de maior segurança jurídica”.

Considerando a forma ou modo de controle judicial, o controle difuso é reconhecido como forma de controle incidental, pois exercido *incidenter tantum*, como questão preliminar, na fundamentação da decisão ou como questão prejudicial, dependendo da natureza jurídica do ato normativo ou da lei apontada como inconstitucional, ou seja, natureza processual ou material.

O controle difuso tem amparo em nossa Constituição Federal em seus artigos 5º (XXXV) e 97, bem como nos artigos 480-482 do Código de Processo Civil.

Para Mirna Cianci e Gregório de Almeida (2011, p.23), “o controle difuso de constitucionalidade é também espécie de controle concreto, pois exercido

concretamente, diante das demandas, individuais ou coletivas de tutela de direito subjetivos ventiladas em juízo”.

1.3.4 – Quanto à forma ou modo de controle judicial – via incidental ou via principal por ação direta

O controle incidental, na concepção de Dircêo Torrecillas Ramos (1998, p. 24),

ocorre quando, no curso de qualquer ação judicial, uma das partes pretender a aplicação de uma lei e a outra poderá defender-se dessa pretensão alegando a inconstitucionalidade da referida lei. Procedente a alegação, a lei não será aplicada pelo juiz à relação jurídica em litígio. O controle por via de exceção é entendido no sentido de defesa e esta pode ser tanto do autor como do réu.

Próprio do controle difuso, o controle por via incidental ou de defesa é instrumento da garantia dos direitos subjetivos. Há, nesse momento, a preocupação de restabelecer a ordem jurídica ofendida, liberando alguém da sua carga ilegal, considerando o risco de se cumprir lei inconstitucional.

O efeito da via de defesa é somente entre as partes. Não anula lei julgada inconstitucional e não beneficia quem não tenha sido parte do litígio questionado. A declaração de inconstitucionalidade não é o objeto principal do litígio, mas como o próprio nome sugere, é uma questão incidente surgida num caso concreto, ela constitui uma questão prejudicial, que deve ser sanada, porque dela depende a solução da causa principal do litígio.

Yannik Caubet (2003, p. 43) assim reforça a relação *interpartes*:

A questão da inconstitucionalidade é analisada no curso de ação ordinária (no sentido de que não é um procedimento especial de fiscalização da constitucionalidade do ato normativo) se for prejudicial para a análise do mérito, ou, em outros termos, se for relevante para solução do caso concreto, objeto da lide. Decisão do litígio, neste caso, opera efeitos tão-somente interpartes, não produzindo efeitos perante terceiros e suas relações.

Para Oswaldo Luiz Palu (1999, p.61),

a via de defesa é meio indireto ou oblíquo de levar a questão da constitucionalidade ao órgão competente para apreciá-la; aceita-se que mesmo sendo denominada exceção ou defesa, todos os partícipes de um processo judicial possa argui-la, sejam partes ou intervenientes, facultativos ou obrigatórios, o Ministério Público e até mesmo conhecidos pelo juiz *ex-officio*.

Como esclarece Dircêo Torrecillas Ramos (1998, p. 25), o efeito da decisão no caso concreto é *ex tunc* e assim permanece até o momento na qual o Senado Federal se manifeste para suspender a exequibilidade dos dispositivos considerados inconstitucionais, e gere, assim, efeitos *ex nunc* à decisão. Em suas palavras: “(...) com exame mais cuidadoso, verificamos que no Brasil a comunicação do decreto de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário ao Senado e a consequente suspensão da execução do ato ou lei inconstitucional provocará um efeito ‘*erga omnes*’”.

Quanto ao controle por via de ação direta, é caracterizado por ser exercido através de ação judicial com a finalidade específica de analisar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei, sem a discussão de nenhuma relação jurídica.

Neste caso, o efeito gerado com a anulação da lei é *erga omnes*. Permite a entes legitimados, como os elencados no art. 103 da Constituição Federal, provocarem o Supremo Tribunal Federal para que decida sobre a constitucionalidade de lei ou ato do Poder Público.

Para Paulo Bonavides (2016, p. 333), “se a iniciativa do controle é porém menos rígida, mais aberta, mais flexível, dela podendo participar os cidadãos, a sindicância de constitucionalidade toma pela via direta feição incontestavelmente democrática, senão liberal, porquanto permite ao indivíduo atuar numa esfera conducente ao controle e atos do poder.”

Não há um caso concreto de onde surge uma questão incidente, porque o único objeto da ação já é a inconstitucionalidade da lei em tese. Não interessa, portanto, que haja previamente uma lide entre particulares. A ação surge por si mesma para expurgar do ordenamento jurídico a norma que se encontra em desacordo com a Constituição. A declaração de inconstitucionalidade já é o pedido da ação.³

1.4 - O SENADO FEDERAL E O CONTROLE DIFUSO

Como visto anteriormente, o Supremo Tribunal Federal, perante o julgamento de um caso concreto, poderá, incidentalmente, declarar, por maioria absoluta de seus membros, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo do Poder Público.

³ <https://jus.com.br/artigos/106/controlado-de-constitucionalidade>, acessado em 26/08

A partir desse momento, caberá à Suprema Corte oficial o Senado Federal para que este, nos termos do art. 52, X, da Constituição Federal, por meio da espécie normativa “Resolução” (conforme os arts. 386, 387 e 388 do Regimento Interno do Senado), suspenda a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, o artigo 178 do regimento Interno do Supremo Tribunal Federal esclarece que somente as decisões proferidas no caso concreto, na via de exceção, é que se inserem no art. 52, X, da Carta Maior, ou seja, somente nessa hipótese há a remessa da sentença declaratória da inconstitucionalidade para o Senado Federal.

Já o Regimento Interno do Senado Federal prevê, em seu artigo 386, que o Senado conhecerá da declaração, proferida em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, de inconstitucionalidade, total ou parcial, de uma lei, mediante comunicação do Supremo Tribunal Federal, representação do Procurador-Geral da República e projeto de resolução de iniciativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Para Gilmar Mendes (2014, p.749), “a suspensão da execução pelo SF de ato declarado inconstitucional pela Excelsa Corte foi a forma definida pelo constituinte para emprestar eficácia *erga omnes* às decisões definitivas sobre inconstitucionalidade nos recursos extraordinários”.

A suspensão delegada ao Senado Federal dar-se-á em relação a leis federais, estaduais, distritais ou municipais; leis ou atos normativos formais, elaborados pelo Poder Legislativo, e leis e atos normativos materialmente legislativos, que forem declaradas inconstitucionais de modo incidental, no controle difuso de constitucionalidade.

Outra atribuição é a de transformar em *erga omnes* os efeitos *inter partes* da declaração de julgamento diante de um caso concreto, suspendendo os efeitos da lei viciada, para que não seja mais capaz de prejudicar a segurança jurídica.

Ou seja, no âmbito do controle difuso, quando o Supremo Tribunal Federal declarar inconstitucional determinada lei ou ato normativo por maioria absoluta de seus membros, derivada da apreciação do caso concreto, essa decisão poderá ter seus efeitos ampliados a partir da comunicação ao Senado Federal, para que este então edite resolução com efeito *erga omnes* e *ex nunc*, assim suspendendo a execução da referida lei declarada inconstitucional, conforme o previsto no art. 52, inciso X, da Constituição Federal.

Nesses casos, o Pretório Excelso, após o trânsito em julgado da decisão, deve oficialar o Senado Federal para que suspenda a execução da lei ou ato normativo declarado inconstitucional, proferidas no caso concreto, na via de exceção.⁴

Ao Senado Federal, não cabe apenas examinar o aspecto formal da decisão declaratória da inconstitucionalidade, mas também questionar sobre a conveniência dessa decisão, como defende Paulo Brossard (1976, p.64):

(...) tudo está a indicar que o Senado é o juiz exclusivo do momento em que convém exercer a competência, a ele e só a ele atribuída, de suspender lei ou decreto declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo tribunal Federal. No exercício dessa competência cabe-lhe proceder com equilíbrio e isenção, sobretudo com prudência, como convém à tarefa delicada e relevante, assim para os indivíduos, como para a ordem jurídica.

A abrangência da resolução do Senado é baseada na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, quando declarada parcial ou total.

Quando parcial, deve a Casa Legislativa declarar que só parte da lei é inconstitucional, não podendo ampliar os efeitos suspendendo a eficácia jurídica de toda a lei.

Da mesma forma, quando a inconstitucionalidade da lei for declarada total pela Suprema Corte, deve o Senado seguir esse veredito em sua resolução. Cabe ressaltar que não poderá o Senado Federal voltar atrás em sua decisão alterando resolução editada anteriormente, pois sua competência se esgota no momento da edição da resolução.

Oswaldo Luiz Palu (1999, p.125) reforça esse ponto, esclarecendo que

a participação do Senado é dependente daquela do Supremo Tribunal Federal, tendo inclusive que retificar, com a edição de nova resolução, aquela inadequadamente editada para cumprir julgado do STF. A resolução, entretanto, depois de corretamente editada, impede que o STF altere sua posição, variando sua jurisprudência, se o fizer, a eficácia será apenas para o caso concreto em litígio.

Como visto, o controle de constitucionalidade foi criado com o intuito de fortalecer o princípio da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional. É importante frisar que a atuação do Senado Federal no controle de constitucionalidade desempenha um importante papel no ordenamento jurídico brasileiro, agregando uma

⁴ E aqui se insere o caso abordado neste trabalho, o da Resolução nº 15/2017, fruto do julgamento do Recurso Extraordinário nº 363.852, ocorrido em 03 de fevereiro de 2010, que trata do FUNRURAL, que será explicado com maiores detalhes do capítulo seguinte.

maior credibilidade às leis criadas, bem como maior segurança jurídica, considerando que suas resoluções geram efeitos *erga omnes* em decisões proferidas pelo órgão máximo do judiciário.⁵

A suspensão da execução, total ou parcial, pelo Senado Federal, de lei declarada inconstitucional, foi adotada na Constituição de 1934, no art. 91, IV, como se pode observar de seu Artigo 91:

Art. 91- Compete ao Senado Federal:

(...)

IV - suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário.

De 1934, até a Constituição de 1988, o dispositivo referente à participação do Senado Federal permaneceu em nosso ordenamento constitucional sofrendo pequenas alterações, mas sempre com o mesmo significado.

A expressão utilizada em 1934 foi reiterada nos textos de 1946 (art.64) de 1967/1969 (art. 42, VII) e a atual, 1988 (52, X) - suspender a execução de lei ou decreto.

Na doutrina, há divergências quanto à funcionalidade do Senado Federal na edição de resolução que suspende execução de lei ou decreto.

De acordo com Oswaldo Luiz Palu (1999, p.130),

se ao Senado Federal fosse retirada a competência de suspender a eficácia *erga omnes* e atribuída ao próprio Supremo Tribunal Federal, atuando por meio de súmulas de jurisprudência constitucional, o sistema seria mais eficaz. Claro que para haver alteração de orientação acerca de inconstitucionalidade firmada, haveria necessidade de revisão da súmula de jurisprudência, ou após expressivo número de julgados ou após nova decisão com quórum mais elevado, que seria previsto na Constituição, na lei, ou no próprio regimento, por exemplo, de 2/3 dos membros do tribunal.

Seguindo a mesma linha, Gilmar Mendes (2014, p.753) enfatiza:

A exigência de que a eficácia geral da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal em casos concretos dependa de decisão do Senado Federal, perdeu parte do seu significado com a ampliação do controle abstrato de normas, sofrendo mesmo um processo de obsolescência. (...) Se o Supremo Tribunal Federal pode, em ação direta de inconstitucionalidade, suspender, liminarmente, a eficácia de uma lei, até

⁵ Como perceberemos adiante da análise concreta no caso controverso do FUNRURAL.

mesmo de emenda constitucional, por que haveria a declaração de inconstitucionalidade, proferida no controle incidental, valer só para as partes? A única resposta plausível nos leva a acreditar que o instituto da suspensão pelo Senado Federal assenta-se hoje em razão exclusivamente histórica.

Vicente Greco Filho (1999, p.351), ressalta a participação do Senado Federal e seu efeito *erga omnes*:

Se o processo, por meio de recurso extraordinário, chegar ao Supremo, e este também declarar a lei inconstitucional, haverá a comunicação ao Senado Federal para que suspenda a vigência da lei. Só nesse momento, publicada a resolução do Senado, é que é retirada a vigência da norma. Enquanto isso, a declaração vale apenas para o caso concreto.

Seguido por Alexandre de Moraes (2016, p.765):

A declaração de inconstitucionalidade é do Supremo, mas a suspensão é função do Senado Federal. Sem a declaração, o Senado não se movimenta, pois não lhe é dado suspender a execução de lei ou decreto não declarado inconstitucional, porém a tarefa constitucional de ampliação desses efeitos é sua, no exercício de sua atividade legiferante.

Há quem analise a importância das decisões do Senado Federal de forma menos eficaz, após a alteração do texto constitucional de 2004, e atribua ao Supremo Tribunal Federal autonomia para expandir os efeitos de suas decisões.

Nesta linha, basta analisar o ordenamento constitucional brasileiro após a EC 45/2004, para verificar-se que não é mais preciso que se inutilize a competência do Senado Federal inscrita no art. 52, X, da CF/1988 para que o STF possa aplicar efeitos *erga omnes* e eficácia vinculante às suas decisões de mérito proferidas em controle concreto de constitucionalidade, desde que estas sejam definitivas, reiteradas e tenham por finalidade trazer segurança jurídica no controle concreto de constitucionalidade.

Assim esclarece Alexandre de Moraes (2016, p. 757):

(...) a partir da EC 45/04, nas questões constitucionais de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal, analisando incidentalmente a inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo, poderá, imediatamente e respeitados os requisitos do Art. 103 - A, da Constituição Federal, editar súmula vinculante (...) Não mais será necessária a aplicação do art. 52, X, da CF - cuja efetividade até hoje, sempre foi reduzidíssima -, pois declarando incidentalmente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, o próprio Supremo Tribunal Federal poderá editar súmula sobre a validade, a interpretação e a eficácia dessas normas,

evitando que a questão controvertida continue a acarretar insegurança jurídica e multiplicidade de processos sobre questão idêntica.

A tese da objetivização dos recursos extraordinários equipara, assim, os efeitos da decisão acerca da questão constitucional proferida em sede de controle difuso aos da decisão proferida em sede de controle concentrado sem que haja a necessidade de qualquer manifestação do Senado Federal. A decisão incidental passa a ser revestida de eficácia *erga omnes* e de caráter vinculante (MORAES, 2013, p. 320).

A referida emenda no art. 103-A da CF/1988, com redação pela EC 45/2004 e regulado pela Lei 11.417/2006, estipulou a possibilidade de edição, inclusive de ofício, de "súmula vinculante" em matéria constitucional pelo STF, após reiteradas decisões da Corte na via do controle concreto e difuso, com o fim de evitar-se o ajuizamento de demandas ou, caso isso não seja possível, diminuir o tempo para a tramitação de causas que já foram pacificadas, anterior e definitivamente, pela própria Corte (WAMBIER, 2009, p.50).

Mesmo com a vigência da EC 45/2004, é clara a interpretação no sentido de ser papel do Senado Federal suspender a eficácia da norma impugnada, o que na prática equivale a conceder efeitos *erga omnes* à decisão do Supremo, de forma discricionária, como defende a maioria da doutrina.

Quanto aos prazos para a edição das resoluções, nos esclarece Clèmerson Merlin Clève (2000, p.120) que "não há prazo para a deliberação do Senado Federal. Não especificando, a Constituição, prazo para sua deliberação e, ademais, inexistindo sanção contra a sua missão, não é demais imaginar possibilidade de o Senado manter-se inerte por anos a fio".

Quanto à natureza da atribuição imposta ao Senado Federal pelo art. 52, X, da Carta Magna, para uns ela é discricionária, enquanto para outros é juridicamente vinculada, exercida em caráter compulsório.

Vejamos, a título de exemplo, algumas divergências doutrinárias:

Ferreira Filho (1992, p.41) entende que

A suspensão não pressupõe qualquer apreciação de mérito por parte do Senado. Não pode este recusá-la por entender errônea a decisão. Apenas cabe-lhe verificar se os requisitos formais, especialmente o previsto no art. 97.

Já Pedro Lenza (2009, p. 185) sustenta que o Senado possui total liberdade para cumprir o art. 52, X, da CF/88:

(...) o Senado Federal não está obrigado a suspender a execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de discricionariedade política, tendo o Senado Federal total liberdade para cumprir o art. dos poderes.

Com o objetivo de apurar dados objetivos sobre a eficácia das resoluções a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal informa o Senado sobre matéria julgada inconstitucional para cumprimento do previsto no art. 52, X da Constituição Federal, foi realizado um levantamento dos “Ofícios S” recebidos pelo Senado Federal após a Constituição de 1988 (de 1990 às 2017) onde foram avaliados a espécie normativa, a extensão da decisão, a origem, a medida processual, o resultado e instância. Chegou-se às seguintes conclusões:⁶

A- 62% das espécies normativas consideradas inconstitucionais nos casos concretos julgados pelo STF, comunicados ao Senador Federal se tratam de dispositivos de Lei Complementar;

B- 90% da extensão das decisões comunicadas foram de inconstitucionalidades parciais das leis, atingindo apenas um ou alguns dispositivos;

C- 35% das decisões comunicadas ao Senado versaram sobre inconstitucionalidade de leis federais, 33% sobre inconstitucionalidade de leis estaduais e 32% sobre inconstitucionalidades de leis municipais;

D- 78% das decisões comunicadas ao Senado foram provenientes de julgamentos de recursos extraordinários;

E- 57% dos ofícios recebidos pelo Senado geraram a edição de Resolução, e os demais foram arquivados, considerados prejudicados ou aguardam ainda, até a presente data, por deliberação;

F- 97% dos casos comunicados ao Senado foram resolvidos na CCJ, não sendo necessário seu envio ao Plenário da Casa.

Percebemos que, a partir do levantamento apresentado, entender ser desnecessário o dispositivo constitucional presente no art. 52, X, seria violar os princípios de interpretação constitucional, considerando que a uma norma

⁶ A pesquisa foi realizada pela turma de Pós-Graduação de Análise de Constitucionalidade do Instituto Legislativo Brasileiro, em 2018, e encontra-se em anexo.

constitucional deve ser atribuído o sentido que lhe garanta a maior eficácia possível, sem desmerecer a validade das demais normas incidentes sobre o caso concreto e que, dentre as interpretações possíveis, deve-se adotar a que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais.

O Senado Federal, com sua atribuição constitucional de gerar efeito *erga omnes* a decisões do STF, exerce seu dever de apreciar politicamente decisão jurídica e estender, caso seja para o bem comum, a decisão de forma democrática.

2 - O CASO FUNRURAL

Neste capítulo, abordaremos as especificidades teóricas do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL. O seu contexto histórico, os objetivos de sua existência, sua funcionalidade, bem como seus paradoxos e divergências no mundo jurídico. Ainda, serão expostas decisões contraditórias do judiciário sobre o tema, especificamente do Supremo Tribunal Federal, que nos anos de 2010 e 2011, decidiu pela inconstitucionalidade do FUNRURAL e em 2017 pela sua constitucionalidade, gerando, além de insegurança jurídica, diversas lacunas em relação ao recolhimento do fundo. Tal conhecimento será necessário para posteriormente nos debruçarmos sobre a análise objeto desta empresa.

2.1 – CONTEXTO HISTÓRICO

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes; responde por 35% do produto interno bruto nacional (PIB); e absorve 40% da população economicamente ativa do país.⁷

O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL é um imposto de contribuição previdenciária, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, criado em 1992 pela Lei 8.540.

Ele é composto do INSS, da contribuição para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e do Seguro de Acidentes do Trabalho (RAT). As especificidades sobre esse recolhimento são determinadas pela Receita Federal, na Instrução Normativa 971/2009. E de acordo com essa norma, a responsabilidade pelo recolhimento será do produtor rural pessoa física quando comercializar sua produção diretamente com o adquirente domiciliado no exterior; com o consumidor pessoa física no varejo; com outro produtor rural pessoa física; ou com o segurado especial.

⁷ <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>, acessado em 20/08.

Trata-se, na verdade, de uma arrecadação que incide sobre a venda da produção e que, por força de lei, tem que ser descontada pelas empresas adquirentes do valor a pagar ao produtor.⁸

Em resumo, quem arca economicamente com o valor do FUNRURAL é o produtor, que recebe apenas o valor líquido da venda. Mas quem deve efetivamente recolher aos cofres públicos esse valor descontado da pessoa física é a empresa adquirente.

Em relação ao produtor rural pessoa jurídica, o recolhimento será de sua responsabilidade quando comercializar sua própria produção rural. Será da empresa adquirente na condição de sub-rogada nas obrigações do produtor rural pessoa física e do segurado especial.

A contribuição do FUNRURAL é recolhida do valor a ser recebido por quem vendeu o produto. Quando o produtor rural vende para uma empresa, é ela quem recolhe o imposto e repassa ao fundo.

A contribuição do empregador rural pessoa física que incide sobre a receita bruta apresenta dois regimes jurídicos:

O primeiro relaciona-se ao período anterior à Emenda Constitucional nº 20/98, e foi inaugurado pela Lei 8.540/92, que incluiu, no art. 25 da Lei 8.212/91, o empregador rural pessoa física ao lado do segurado especial, como sujeito passivo da contribuição sobre receita bruta decorrente da comercialização da produção.

O segundo regime iniciou-se com a Lei 10.256/01, sob a égide da EC 20/98, que inseriu o termo “receita” entre as bases de incidência das contribuições do art. 195, I, da Constituição Federal.

Ou seja, quem arca economicamente com o valor do FUNRURAL é o produtor, que recebe apenas o valor líquido da venda, mas quem efetivamente recolhe aos cofres públicos esse valor descontado da pessoa física é a empresa adquirente.

É importante saber que apenas a contribuição ao FUNRURAL não garante o direito à aposentadoria. É necessário também contribuir para o INSS de forma individual. O FUNRURAL não é uma contribuição para a aposentadoria específica do produtor rural, mas para previdência como um todo.

⁸ Tais previsões legais são tratadas nos artigos 25 e 30, IV, da Lei 8.212/91.

2.2 - O FUNRURAL E AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A controvérsia jurídica fonte da contingência política que gera a Resolução nº 15/2017, objeto do presente estudo de caso, nasce da mudança de posicionamento do STF entre decisões tomadas em 2010, em 2011 e em 2017. Buscaremos agora entender um pouco sobre esse assunto.

2.2.1 - A primeira decisão pela inconstitucionalidade em 2010

Em 03 de fevereiro de 2010, por votação unânime, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou, em ação de controle concreto, no julgamento do RE nº 363.852/MG, a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei 8.540/92, que prevê o recolhimento de contribuição para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural de empregadores, pessoas naturais.

O recurso foi interposto pelo Frigorífico Mataboi S/A, de Mato Grosso do Sul, e uma subsidiária sua. No recurso, elas contestavam acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que manteve sentença proferida em Mato Grosso do Sul no sentido da constitucionalidade do dispositivo legal impugnado.

A origem do processo está no fato de o Frigorífico Mataboi adquirir bovinos de produtores rurais, pessoas naturais e, nessa condição, acabar figurando como subrogado nas obrigações da pessoa física de recolher o tributo.⁹

No RE impetrado pelo Frigorífico e sua subsidiária, alegaram que o TRF-1, cujo acórdão contestam, interpretou incorretamente o disposto no artigo 195, inciso I e parágrafos 4º e 8º e no artigo 14, inciso III da Constituição Federal, ao decidir que as empresas deveriam recolher ao INSS o FUNRURAL sobre a venda dos produtos.

Afirmaram, também, que o artigo 1º da Lei 8.540/92 teria criado nova forma de contribuição social sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção rural, ao equiparar “empregadores rurais” a “segurados especiais”.

⁹ (<http://m.stf.gov.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119605>)

Para as impetrantes, esta equiparação se restringiria às empresas comerciais, industriais e prestadoras de serviços, não alcançando os empregadores rurais, pessoas naturais.¹⁰

A decisão tomada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que acolheu os argumentos da empresa e de sua subsidiária, desobrigou-as da retenção e do recolhimento da contribuição social ou de seu recolhimento por sub-rogação sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural de empregadores pessoas naturais, fornecedores de bovinos para abate.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário, entendeu que haveria duplicidade de cobrança sobre a mesma base de cálculo e quebra da isonomia (tributação diferenciada para contribuintes em igualdade de condições) declarando a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 8.540/92, dando nova redação aos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30 inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com redação atualizada até a Lei nº 9.528/97, até que legislação nova, arrimada na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, venha a instituir a contribuição.

Desse modo, empresas adquirentes da produção rural, sejam elas consumidoras, consignatárias, agroindústrias ou cooperativas, foram convertidas em “agentes retentores” e “responsáveis por sub-rogação” pelo pagamento do tributo conhecido como FUNRURAL.¹¹

O ministro Cezar Peluso entendeu que a contribuição representava uma dupla tributação, já que o produtor rural que trabalha em regime familiar, sem empregados, é um segurado especial que já recolhe, por força do artigo 195, parágrafo 8º, da Constituição Federal, uma contribuição sobre o resultado da comercialização de sua produção para ter direito a benefícios previdenciários, ou seja, a ele deve ser assegurado tratamento tributário diferenciado.

No entendimento do ministro, o artigo representava um desestímulo ao produtor rural, encorajando-o a viver da mera subsistência para fugir da tributação, em vez de dar a sua propriedade uma destinação social, oferecendo emprego e produzindo alimentos para a sociedade, permanecendo resignado, provendo a mesa subsistência.¹²

¹⁰ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119605>

¹¹ Grandes Questões Atuais do Direito Tributário, 14º volume, coordenador Valdir de Oliveira Rocha, Dialética, São Paulo – 2010.

¹² RE nº 363.852/MG , voto-vista Min. Cesar Peluso, p. 731 -742.

Cabe ressaltar que o RE, julgado em fevereiro de 2010, foi proposto em novembro de 2002, de modo que, no momento de sua interposição, o Recurso Extraordinário não exigia a existência de repercussão geral, requisito inserido apenas em 2004 pela Emenda Constitucional 45. Este fato que permitiu que, em momento posterior, fosse interposição novo recurso com a mesma controvérsia.¹³

No mesmo julgamento, o Plenário negou, por maioria, pedido da Advocacia Geral da União (que atuou em defesa do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), para que a Suprema Corte modulasse os efeitos da decisão, aplicando-a com efeitos *ex nunc*, ou seja de forma não-retroativa (nesse caso não haveria devolução dos valores recolhidos, que simplesmente deixariam de ser cobrados).

A negativa da Suprema Corte abriu a possibilidade de outros produtores ajuizarem ações pleiteando o mesmo direito obtido pelo Frigorífico Mataboi S/A, empresa responsável pela decisão, motivada pelo Recurso Extraordinário (RE) 363.852/MG.

A petição da União de modular os efeitos da decisão foi rejeitada por maioria, vencida apenas a Ministra Ellen Grace, que entendeu “que o Tribunal ao fazer uma manifestação como a de hoje e não estabelecer limites, ele estará indo na contramão de toda a reforma do Poder Judiciário, está incentivando a criação de milhares de novos processos em primeiro grau”.¹⁴

2.2.2 - A segunda decisão pela inconstitucionalidade em 2011

No dia 01 de agosto de 2011, o Supremo Tribunal Federal voltou a se debruçar sobre o tema FUNRURAL, julgando, agora com repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 596.177.

O RE foi interposto por Adolfo Ângelo Marzaril Júnior em face de acórdão proferido pelo TRF da 4ª Região. O Recurso Extraordinário alegava a inconstitucionalidade da exação tributária, regulada pelo art. 1º da Lei nº 8.540/92, ofendendo o art. 195 da Constituição Federal, que não autoriza a criação, por meio de lei ordinária, de contribuição sobre comercialização da produção rural e sim, por meio

¹³ Que trataremos adiante.

¹⁴ RE nº 363.852/MG , voto Min. Ellen Grace, p. 756.

de lei complementar. Os produtores rurais voltaram a questionar o tributo, afirmando que a Lei 10.256/01 não alterava o quadro de inconstitucionalidade em nada.

Diante deste novo julgamento, o Pleno do STF, por unanimidade, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 8.540/92, nos seguintes termos:

- I - Ofensa ao art. 150, II, da Constituição Federal em virtude da exigência de dupla contribuição caso o produtor rural seja empregador.
- II - Necessidade de lei complementar para a instituição de nova fonte de custeio para a seguridade social.
- III - RE conhecido e provido para reconhecer a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 8.540/92, aplicando-se os casos semelhantes o disposto no art. 543-B do Código de Processo Civil.

2.2.3 A decisão pela constitucionalidade em 2017

Em 30 de março de 2017, o Supremo Tribunal Federal, mesmo já tendo anteriormente pacificado de forma unânime o seu entendimento sobre a questão, voltou a apreciar o tema, pondo em cheque sua jurisprudência firmada por quase dez anos. Debruçando-se sobre o RE 718.874, ajuizado pela União contra decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que afastou a incidência da contribuição do FUNRURAL.

A contribuição, para quem tem funcionários, havia sido reconhecida como inconstitucional pelo próprio STF em 2010 e 2011 (RE 363.852 e RE 596.177). Entretanto, ao julgar um novo recurso extraordinário, desta vez com repercussão geral reconhecida, o STF mudou seu entendimento, reconhecendo a validade da contribuição, decidindo que “é constitucional, formal e materialmente, a contribuição social do empregador rural pessoa física instituída pela Lei 10.256/2001, incidente sobre a receita bruta obtida com a comercialização de sua produção”. A decisão vale para empregadores rurais pessoas físicas e decretou a cobrança retroativa do tributo dos últimos cinco anos.

Eis a ementa do Acórdão:

TRIBUTÁRIO. EC 20/98. NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 195, I DA CF. POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DE LEI ORDINÁRIA PARA INSTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DE EMPREGADORES RURAIS PESSOAS FÍSICAS INCIDENTE SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO DA

PRODUÇÃO RURAL. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.256/2001. 1. A declaração incidental de inconstitucionalidade no julgamento do RE 596.177 aplica-se, por força do regime de repercussão geral, a todos os casos idênticos para aquela determinada situação, não retirando do ordenamento jurídico, entretanto, o texto legal do artigo 25, que, manteve vigência e eficácia para as demais hipóteses. 2. A Lei 10.256, de 9 de julho de 2001 alterou o artigo 25 da Lei 8.212/91, reintroduziu o empregador rural como sujeito passivo da contribuição, com a alíquota de 2% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; espécie da base de cálculo receita, autorizada pelo novo texto da EC 20/98. 3. Recurso extraordinário provido, com afirmação de tese segundo a qual É constitucional formal e materialmente a contribuição social do empregador rural pessoa física, instituída pela Lei 10.256/01, incidente sobre a receita bruta obtida com a comercialização de sua produção. (RE 718874, Relator (a): Min. EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-219 DIVULG 26-09-2017 PUBLIC 27-09-2017 REPUBLICAÇÃO: DJe-225 DIVULG 02-10-2017 PUBLIC 03-10-2017)

O ministro Alexandre de Moraes, relator do acórdão, entendeu que, muito embora a Lei 10.256/01 não tenha incluído em seu texto a base de cálculo e a alíquota da contribuição ao Funrural, esses elementos indispensáveis da norma tributária foram aproveitados pelo legislador ordinário, utilizando os incisos I e II do artigo 25 da Lei 8212/91 na redação dada pela Lei 9.528/97, ainda que tais dispositivos tivessem sido declarados inconstitucionais por unanimidade pelo próprio STF no julgamento do RE 362.852/MG, já que sua execução não havia sido suspensa pelo Senado Federal.

Diante desta decisão, várias associações apresentaram embargos de declaração pedindo a modulação, para que a decisão passasse a gerar efeitos somente a partir da data que o recurso foi julgado, tendo em conta o insuportável impacto econômico e social da sua aplicação retroativa, onde vários já foram negados.

Esta nova decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, divergente das duas anteriores, causaram muita insegurança jurídica em todo o setor e muitas dúvidas em relação aos julgamentos: A partir de quando valeria a nova decisão? Quem pagaria a conta – produtores pessoa física ou as empresas adquirentes? Quem passaria a recolher o FUNRURAL? Tais pontos, considerados por muitos como contraditórios ou omissos na nova decisão tomada, ensejaram a interposição de diversos embargos de declaração por parte das entidades insatisfeitas com a mesma.

2.3 O FUNRURAL E A RESOLUÇÃO Nº 15/2017 DO SENADO FEDERAL

Como visto anteriormente, o art. 52, inciso X, da Constituição, esclarece que compete privativamente ao Senado Federal “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

Ademais, preconiza o art. 368 do Regimento Interno do Senado Federal que esta Casa conhecerá da declaração de inconstitucionalidade, proferida em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, mediante:

- I - comunicação do Presidente do Tribunal;
- II - representação do Procurador-Geral da República;
- III - projeto de resolução de iniciativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Baseado nestes dispositivos é que surgiu, em meio a este cenário de insegurança jurídica,¹⁵ a Resolução nº 15/2017 do Senado Federal, que teve por objeto a suspensão da eficácia de dispositivos legais que dispõem sobre alíquota e base de incidência da contribuição previdenciária para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, considerados inconstitucionais pelo STF por meio de controle de constitucionalidade difuso a partir de caso concreto.

No próximo tópico, tentaremos demonstrar, a partir do detalhamento cronológico de diversas ações oriundas do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, que tal resolução nasceu apenas como um movimento de uma batalha movida por interesses econômicos distintos de, pelo menos, três forças distintas: o Governo Federal, os grandes e os pequenos produtores do Agronegócio.

E tal contingência se mostra importantíssima como condicionante dos efeitos práticos concretos dela advindos.

¹⁵ Causado por um embate político a partir de interesses econômicos antagônicos do Governo, dos grandes e dos pequenos produtores do agronegócio.

3 A EFICÁCIA DA RESOLUÇÃO Nº 15/2017 DO SENADO FEDERAL

Agora, já realizadas as breves explicações introdutórias necessárias à formação do conhecimento capaz de nos propiciar uma leitura adequada do caso específico adotado, passaremos à análise deste.

De posse dos elementos conceituais anteriormente trabalhados, que devem ser utilizados como lentes ideais para o nosso olhar sobre a realidade concreta, tentaremos agora detalhar¹⁶ os fatos que levaram à edição da Resolução do Senado Federal nº 15/2017, bem como os efeitos concretos de sua existência, até o momento.

O objetivo da primeira parte deste tópico é a construção de uma narrativa cronológica que se inicia com o primeiro julgamento do STF sobre a questão de fundo na qual gravita todo o embate do caso concreto analisado (o FUNRURAL), ocorrido em 03 de fevereiro de 2010, e se finaliza, também no STF, em 23 de maio de 2018, com o julgamento de embargos de declaração à decisão proferida em março de 2017, que decidiu pela constitucionalidade da contribuição do empregador rural pessoa física ao Funrural.

Entendemos que a análise deste período proposto nos possibilitará uma visão mais complexa dos fatos, gerando um melhor esclarecimento sobre diversas situações que envolveram ações do Supremo Tribunal Federal, do Congresso Nacional, do Executivo Federal e de entidades privadas ligadas ao Agronegócio, todas tendo como base o embate em torno do FUNRURAL.

Acreditamos que este esforço será de muita utilidade para nossa busca pela caracterização de uma contingência política que leva ao nascimento da Resolução nº 15, e que também condiciona os seus efeitos práticos.

Na segunda parte deste tópico, ocuparemos-nos do detalhamento dos efeitos práticos da Resolução nº 15, tendo em vista os fatos relacionados no subtópico anterior, inclusive trazendo, também, alguns depoimentos sobre o caso que consideramos relevantes para a formação de nossas considerações finais.

Os dados relevantes colhidos desta narrativa serão utilizados no próximo e derradeiro momento de nosso trabalho para o confronto entre teoria e prática, a partir do qual esperamos poder levantar reflexões e ponderações pertinentes como resultado final de nosso estudo.

¹⁶ Usando como critério, para tanto, a relevância para os objetivos aqui perseguidos.

3.1 – CONTINGÊNCIA POLÍTICA DA APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO

(1) 03 de fevereiro de 2010 - o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o recurso extraordinário nº 363.852, declarou a inconstitucionalidade do FUNRURAL, por unanimidade. A decisão desobriga a retenção do recolhimento da contribuição social ou de seu recolhimento por subrogação sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural de empregadores, pessoas naturais.

O STF entendeu, ao julgar o recurso interposto, que haveria duplicidade de cobrança sobre a mesma base de cálculo e quebra da isonomia, ou seja, tributação diferenciada para contribuintes em igualdade de condições. Reconheceu a inconstitucionalidade formal e material do artigo 1º da Lei 8.540/92, dando nova redação ao art. 12, inc. V, ao art. 25, incisos I e II e ao art. 30, IV, da Lei 8.212/91. Dessa decisão foram interpostos embargos de declaração pela União, a fim de que fossem esclarecidos determinados pontos do julgado. No entanto, o STF negou provimento ao recurso.

(2) 01 de agosto de 2011 - o STF reiterou seu entendimento, novamente por unanimidade, ao julgar o RE nº 596.177, agora em repercussão geral, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 8.540/92.

Alegou a Suprema Corte, ofensa ao art. 150, II, da Constituição Federal; necessidade de nova lei complementar e aplicação do art. 543-B do Código de Processo Civil e casos semelhantes.

(3) 04 de junho de 2013 e 02 de dezembro de 2014 - as decisões referentes aos julgamentos dos Recursos Extraordinários 363.852 e 596.177 foram informadas pelo Supremo Tribunal Federal ao Senado Federal por meio dos Ofícios “S” números 27/2013 e 48/2014, conforme o preceituado no Regimento Interno do STF, em seu art. 178, de forma a dar cumprimento ao art. 52, X da Constituição.

No dia 10 de junho de 2013 a presidência do Senado Federal comunicou o recebimento do Ofício “S” nº 27/2013. Em 17 de março de 2016 o presidente da Comissão de Constituição e Justiça designou o senador Raimundo de Lira como relator da matéria. Durante esse período o Ofício aguardou relatoria na CCJ. Enfim,

em 08 de junho de 2016, o relator *ad hoc*, senador Armando Monteir, apresentou relatório pelo arquivamento do Ofício S, nº 27/2013, com o seguinte teor:

Ao receber a comunicação do STF, o primeiro ponto que deve ser enfrentado pelo Senado Federal é se a suspensão da execução da norma declarada inconstitucional terá alguma repercussão efetiva.

O interesse na preservação da competência constitucional do Senado Federal ainda existe, cabendo a esta Casa Legislativa, exclusivamente, a análise política da conveniência da edição de medida para suspender a eficácia do ato normativo. Mesmo diante da intenção em suspender o ato, é necessário verificar se a norma, por qualquer razão, não está a produzir efeitos, como na revogação tácita, na alteração superveniente ou na extinção do dispositivo. Em tais situações, é evidente que o Senado Federal não deve editar uma resolução para suspender algo que não mais persiste.

O próprio STF, no julgamento do RE nº 363.852, consignou expressamente que a inconstitucionalidade da tributação foi reconhecida até a redação conferida pela Lei nº 9.528, de 1997, que é anterior à Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Não foi analisada, assim, a exigência com base na Lei nº 10.256, de 2001, que se encontra com repercussão geral reconhecida pelo Plenário do STF no RE nº 718.874.

Diante do exposto, o voto é pelo arquivamento do Ofício “S” nº 27, de 2013.

Senador ARMANDO MONTEIRO, Relator Ad Hoc, Parecer nº 542/2016 - CCJ, 08 de junho de 2016

O relatório foi aprovado pela Comissão e o ofício foi arquivado em seguida.

Da mesma forma, o Ofício “S” nº 48/2014 aguardou designação de relatoria na CCJ desde 08 de dezembro de 2014 até 17 de março de 2016. O relator designado, senador Eduardo Amorim, em 05 de dezembro de 2017, também votou pelo arquivamento da matéria. Entretanto, até a presente data, a mesma ainda se encontra na CCJ, “pronta para pauta na comissão”, conforme se pode verificar no último andamento da proposição registrado no sistema da Casa.

(4) 30 de março de 2017 - o STF voltou a apreciar a questão relativa ao FUNRURAL, por meio do julgamento de um novo recurso extraordinário – o RE 718.874, apresentado pela União contra decisão do TRF-4, que afastou a incidência da contribuição do tributo.

A decisão do RE 718.874 reconheceu, em acirrado julgamento com o apertado placar de 6x5, a constitucionalidade da cobrança da contribuição do FUNRURAL

pelos empregadores rurais pessoas físicas, tendo reconhecida a repercussão geral do caso.

Tal decisão alterou o entendimento do STF de quase dez anos, julgando constitucional a validade da contribuição social do empregador rural pessoa física, entendendo que a Lei 10.256/01 não incluiu em seu texto a base de cálculo e a alíquota da contribuição ao FUNRURAL, previstos nos incisos I e II do artigo 25 da Lei 8.212/91, na redação dada pela Lei 9.528/97, ainda que tais dispositivos tivessem sido declarados inconstitucionais pelo próprio Supremo em votações anteriores. Assim, volta a discussão sobre o FUNRURAL na Esplanada dos Ministérios, e acirra-se, novamente, o seu embate político e jurídico.

(5) 19 de abril de 2017 – Diante da pressão de entidades representativas dos pequenos produtores do Agronegócio, deu-se início, no Senado, à tramitação do Projeto de Resolução nº 13/2017, que teve como base os anteriormente citados Ofícios “S” nº 27 e nº 48, visando suspender, nos termos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, a execução do artigo 1º da Lei nº 8.540/92, que deu nova redação aos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com a redação atualizada até a Lei nº 9.528/97, conforme decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 363.852. Tal proposição teve a autoria da senadora Kátia Abreu.

(6) 01 agosto de 2017 – Com o intuito de ajudar a dar pronta eficácia ao novo julgado do STF que decidiu pela constitucionalidade do FUNRURAL, e de pressionar o STF a manter tal decisão por ocasião de novo julgamento em sede de embargos, que certamente seriam apresentados, o Governo Federal edita a Medida Provisória (MPV) nº 793/2017, destinada à regularização das dívidas tributárias relativas a contribuições devidas por produtores rurais pessoas físicas (empregador rural pessoa física e o segurado especial) e por adquirentes de produção rural em decorrência do reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade da exigência da contribuição.

A MP 793/2017 instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) junto à Secretaria da Receita Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Pelo texto da MP, poderiam ser incluídos no PRR (conhecido como Refis Rural) os débitos indicados pelo sujeito passivo, na condição de contribuinte ou sub-rogado, das contribuições de que trata o art. 25 da Lei nº 8.212/91, devidas por produtores rurais pessoas físicas e adquirentes de produção rural, vencidos até 30 de abril de 2017, constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa da União (DAU), inclusive objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial, ou ainda provenientes de lançamento efetuado de ofício após a publicação da Medida Provisória, desde que o requerimento de adesão se desse até 29 de setembro de 2017.¹⁷

(7) 13 de setembro de 2017 – Publicada a Resolução do Senado Federal nº 15/2017, que “suspende, nos termos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, a execução do inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212/91, e a execução do art. 1º da Lei nº 8.540/92, que deu nova redação ao art. 12, inciso V, ao art. 25, incisos I e II, e ao art. 30, inciso IV, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, todos com a redação atualizada até a Lei nº 9.528/97”, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal.

Destinada a suspender a execução de leis declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte em sede de controle incidental, a Resolução atribui à decisão o efeito *erga omnes, ou seja*, estendendo a todos que não fizeram parte da demanda apreciada pelo STF os efeitos da decisão.

A Resolução senatorial destinou-se a suspender dispositivos da Lei 8.212/91 que disciplinava o fato gerador do FUNRURAL, bem como a responsabilidade do terceiro adquirente da produção rural do empregador rural pessoa física. Suspende, também, a aplicação de dispositivos da Lei da Seguridade Social relativas à contribuição para a Previdência do trabalhador rural, trechos considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2010 e 2011.

Ressalta-se que o ato do Senado, adstrito por natureza às declarações de inconstitucionalidade a que se refere, somente atinge a contribuição do empregador rural pessoa física no período anterior à Lei nº 10.256/01 (objeto de análise no RE 718.874, julgado em 2017).

¹⁷ Conforme a Nota técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre a Medida Provisória 793 de 2017, de lavra de Cristiane de Oliveira Coelho Galvão e Ígor Manuel Moreira Lima Consultores Legislativos da Área XXI Previdência e Direito Previdenciário.

(8) 29 de setembro de 2017 - Iniciou-se uma sequência de interposição de embargos de declaração junto ao Supremo Tribunal de Federal, com o objetivo de reverter a decisão proferida em 23 de maio de 2017, que considerou constitucional a contribuição do FUNRURAL.

A decisão do RE 718.874 foi embargada por produtores rurais e suas entidades representativas, sob o argumento de que havia contradição de entendimento entre aquele julgamento e o decidido também pelo plenário em 2010, quando o STF desobrigou o empregador rural de recolher ao FUNRURAL sobre a receita bruta de sua comercialização (RE 363.852). Os produtores pediram que fosse suspensa a cobrança e, em caso negativo, a modulação de efeitos para que a cobrança valesse apenas após a decisão da Corte.¹⁸

(09) 07 de novembro de 2017 – Foi aprovado relatório apresentado pela deputada Teresa Cristina na Comissão Mista da Medida Provisória 793/2017. A proposta facilita a renegociação e quitação de dívidas de produtores rurais junto à Previdência Social.

Alguns elementos se destacaram em relação à proposta original da medida provisória e as alterações feitas pela relatoria. Um ponto que gerou muita discussão foi a entrada do parcelamento (primeiro pagamento), que inicialmente a MP previa como devendo ser de 4% do valor total da dívida com o FUNRURAL; e depois a relatora reduziu para 1%. Entretanto, diante de críticas da oposição e da imprensa, prevaleceu o índice de 2,5%.

Outras três alterações em destaque foram, primeiro, a ausência de limitação de valores para permitir que produtores rurais com qualquer valor de dívida pudessem se enquadrar nas condições de parcelamento previstas na MP (o texto original da Medida Provisória estabelecia que o adquirente de produção rural não poderia ter dívida total, sem reduções, superior a R\$ 15 milhões.); a segunda alteração incluída pela relatora previa regulamentação diferenciada da Receita Federal e da Procuradoria Geral da Fazenda para utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa (a MP original não contemplava a situação dos devedores com prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL); e, por fim, a terceira

¹⁸ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=379071>, acessada em 03/09/18.

alteração proposta previa isenção de Imposto de Renda, da CSLL, de PIS/Pasep e da Cofins em função das eventuais cessões de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa, e dos valores decorrentes da redução de multas, juros, encargo legal e honorários advocatícios.¹⁹

(10) 29 de novembro de 2017 - a Medida Provisória 793/2017 perdeu sua vigência (caducou). Apesar da MP ter entrado a tempo na pauta de votação do plenário da Câmara dos Deputados (no dia 23 de novembro de 2017), não houve quórum para avançar com as discussões. Segundo o Dep. Nilson Leitão, partidos de esquerda como PSOL, PT, PCdoB, PSB, obstruíram a votação, alegando que a MP beneficiaria somente os grandes produtores. Tal argumento foi considerado pelo deputado como não sendo verdadeiro, pois “qualquer produtor que vende seu produto para a indústria, tem que recolher o FUNRURAL”.²⁰

(11) 29 de novembro de 2017 – Apresentado na Câmara dos Deputados, no dia seguinte após a MP 793/2017 ter perdido a sua vigência, o Projeto de Lei nº 9.206/17, de autoria dos deputados Zé Silva (MG) e Nilson Leitão (MT). Foi aprovado requerimento de urgência e o projeto foi levado no mesmo dia para votação do Plenário da Câmara, onde foi aprovado com o apoio de 325 deputados. Apenas 29 votaram contra e dois se abstiveram.

O projeto previa o parcelamento de débitos de produtores com o FUNRURAL e incorporou o texto da Medida Provisória 793/17, alterado pelo substitutivo apresentado. A proposta foi aprovada praticamente na forma do substitutivo da deputada Tereza Cristina, que passava a contribuição do produtor rural pessoa física de 2% para 1,2% da receita bruta.

Essa contribuição não incidirá sobre mudas, sementes, sêmen para reprodução animal, cobaias e produção rural destinada ao plantio ou ao reflorestamento. No caso das empresas rurais, a nova alíquota será de 1,7% no lugar dos 2,5% devidos atualmente. As situações de não incidência são iguais e ambas as alíquotas valerão a partir de 1º de janeiro de 2018.

¹⁹ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/547790-MUDANCAS-NO-FUNRURAL-SAO-APROVADAS-EM-COMISSAO-MISTA.html>, acesso em 06/09/2018.

²⁰ (<https://www.valor.com.br/politica/5212471/camara-aprova-urgencia-do-projeto-de-lei-que-substitui-mp-de-funruralLEI> – acessado em 03/09)

Em defesa de seus interesses, os ruralistas articularam o aumento do prazo de adesão para o Refis do FUNRURAL e conseguiram o aumento da alíquota futura que produtores pessoa jurídica terão de pagar sobre sua produção a partir de fevereiro de 2018. A proposta aumentou de 25% para 100% os descontos tanto para multas quanto para os encargos sobre as dívidas acumuladas com o FUNRURAL e para completar, permitiu às empresas rurais utilizarem créditos com prejuízo fiscal apurados em qualquer período para abater a dívida do FUNRURAL com a Receita Federal.²¹

Enquanto as agroindústrias terão de pagar todo mês uma alíquota de 0,3% sobre a receita bruta com sua produção no âmbito de Refis para quitar seus débitos junto ao FUNRURAL, os produtores pagarão 0,8%. Redução esta que já havia sido cogitada na MP 793/17 e voltou a ser apresentada no projeto de lei. A proposta, de início, beneficia as indústrias, as chamadas adquirentes, que compram a produção de agricultores e pecuaristas.

(12) 14 de dezembro de 2017 – O Senado Federal aprovou, em regime de urgência, Projeto de Lei da Câmara PLC nº 165, de 2017 (Projeto de Lei nº 9.206, de 2017, na Casa de origem), do Deputados Zé Silva e Nilson Leitão, que institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Não foram apresentadas emendas ao Projeto.

(13) 09 de janeiro de 2018 - sancionada parcialmente pelo Presidente da República a Lei nº 13.606/18, que Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Foram vetados pelo Planalto inúmeros artigos que traziam mais vantagens aos produtores, como a anistia total de multas e juros, por exemplo, de modo que esses vetos tiveram que retornar ao Congresso para análise.

(14) dia 3 de abril 2017 - o Congresso Nacional derrubou todos os vetos (VET 8/2018), da Presidência da República, dentre eles aqueles que previam a possibilidade de adesão ao Refis do FUNRURAL com 100% de desconto de multas e

²¹ <https://www.valor.com.br/politica/5212471/camara-aprova-urgencia-do-projeto-de-lei-que-substitui-mp-de-funrural>, acessado em 28/08/2018.

encargos legais (que chegam a 20%) e também o dispositivo que reduziu a alíquota das agropecuárias (pessoas jurídicas) de 2,5% para 1,7%.

Frente ao contexto da derrubada dos vetos, o Refis do FUNRURAL passa a abranger todos os valores de FUNRURAL que não foram recolhidos envolvendo operações realizadas até 30 de agosto de 2017 (quando a decisão do STF foi publicada), os quais poderão ser incluídos no parcelamento, até cinco anos para trás, quando o tributo decair.²²

Em resumo, o veto integral ao projeto de lei encaminhado à sanção presidencial, após aprovação no Senado, impede que os pequenos e médios empreendedores renegociem suas dívidas e reajam aos efeitos da crise econômica ainda persistente no Brasil. Entre outros pontos, o texto permite parcelamento de dívidas em até 180 meses, com redução de juros e multa, para empresas participantes do Simples Nacional. A queixa geral é que o Presidente, depois de ter concedido perdão bilionário no Refis para grandes empresas, não dê tratamento justo a micro e pequenos empresários.

(15) 18 de abril de 2018 - Promulgada (promulgação de partes vetadas) a Lei 13.606/2018 - que institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Em votação pelo Congresso Nacional, os vetos presidenciais foram rejeitados por 360 votos a 2 na Câmara, e 50 votos a 1 no Senado. Eram necessários 257 votos na Câmara e 41 no Senado para o veto cair.

(16) 23 de maio de 2018 - O plenário do STF retoma a discussão em torno do FUNRURAL, dessa vez para julgar os embargos de declaração apresentados por produtores rurais e suas entidades representativas, contra os efeitos da decisão proferida no julgamento do Recurso Extraordinário nº 718.874, que reconheceu a constitucionalidade da cobrança da contribuição ao FUNRURAL pelos empregadores pessoas físicas.

O plenário do STF rejeitou oito embargos de declaração com efeitos modificativos por maioria de votos. Os ministros entenderam não haver qualquer omissão, contradição ou obscuridade no julgamento questionado.

²² (<https://www.conjur.com.br/2018-mai-17/leonardo-loubet-reflexoes-polemica-funrural>), OPINIÃO, **Reflexões sobre o Funrural: julgamentos, derrubada de vetos e Refis**, 17 de maio de 2018.

‘O argumento apresentado pelos embargantes era que havia contradição de entendimento entre o julgamento de 2017 e o decidido também pelo Plenário em 2010, quando a Suprema Corte desobrigou o empregador rural de recolher ao FUNRURAL sobre a receita bruta de sua comercialização.²³

Para o relator, ministro Alexandre de Moraes, não houve, no julgamento do recurso, declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.256/2001 ou alteração de jurisprudência que ensejasse a modulação dos efeitos. Em suas palavras, “uma eventual modulação feriria de forma absurda a boa-fé e segurança jurídica daqueles que há 17 anos vêm contribuindo e cumprindo a lei”.

Ainda de acordo com o relator, eventuais reflexos de uma decisão do STF que reafirma a constitucionalidade de uma lei podem ser debatidos no campo político-normativo.

A respeito do pedido de aplicação da Resolução 15/2017 do Senado Federal, o ministro destacou que a norma não se refere à decisão proferida no RE 718874. E o artigo 52, inciso X, da Constituição Federal, só permite a suspensão de norma por parte do Senado quando esta for declarada inconstitucional pelo Supremo. Não é o caso dos autos, uma vez que a Lei 10.256/2001 foi considerada constitucional.

O relator destacou ainda que o próprio Congresso Nacional não reconhece os efeitos da Resolução. Alegou que, após o julgamento de março (RE 718.874), houve uma pressão política no sentido de tentar afastar a decisão, e verificou-se uma minuta de Resolução no Senado Federal. Explicou que o Congresso, sabendo que essa resolução não se aplicava ao presente julgamento, fez uma nova lei (13.606/18) que trata do programa de regulação dos débitos. Finalizou concluindo que este fato superveniente (a Resolução nº 15/2017 do Senado Federal), não teria qualquer nexo com o julgamento atual.

Para a maioria dos demais ministros, não houve mudança de jurisprudência que justificasse a modulação. Como a lei foi julgada constitucional pela Corte, ela é válida desde sua vigência, em 2001.²⁴

²³ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=379330>, acessado em 05/09/2018.

²⁴ <https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/stf-definir-quorum-modulacao-mudanca-jurisprudencial>

3.2 – OS EFEITOS ADVINDOS DA RESOLUÇÃO

Como amplamente esclarecido no capítulo I deste trabalho, declarada a inconstitucionalidade de lei pela Suprema Corte em controle difuso, como no caso do RE 363.852 e do RE 596.177, a extensão destas decisões, quando não definida pela própria Corte, passa automaticamente para o crivo do Senado Federal como bem definiu o constituinte, para que a Casa Legislativa possa balizar seus efeitos, a qualquer tempo, nas decisões transitadas em julgado.

Importante esclarecer que, após a reiteração da Casa Legislativa, através de edição de resolução, de inconstitucionalidade parcial ou total de lei, não cabe à Suprema Corte o exame de legislação posterior, em que pese ao Senado, tê-la retirado do elenco legislativo aplicável, com efeitos *erga omnes*, ou seja, um afastamento definitivo. Nesse caso, a competência para reintroduzir os dispositivos expurgados, cabe, exclusivamente ao Congresso Nacional, através da elaboração de nova lei.²⁵

O artigo considerado constitucional pelo STF em 2017, no julgamento do RE 718.874, faz remissão aos incisos I e II já retirados do universo jurídico, através da Resolução 15/2017 do Senado Federal, oriunda de comunicado do próprio STF. Ressalta-se que os artigos mencionados não constam na Lei 10.256/2001, objeto de apreciação em 2017, que trouxe apenas o *caput* do artigo 25, da Lei 8.212/91, sem qualquer menção sobre o aspecto material do tributo e, conseqüentemente, a base de cálculo e alíquota, o que impede a exigência do FUNRURAL.

Outro detalhe importante a se considerar é o fato de que a Resolução 15/2017 foi publicada em data posterior ao julgamento do Supremo Tribunal Federal de 2017 que decidiu pela constitucionalidade do FUNRURAL.

Em síntese, no momento da edição da Resolução nº 15/2017, bem como após a decisão do RE 718.874, ainda não havia dispositivo vigente disciplinando a base de cálculo da contribuição ao FUNRURAL, na medida em que os incisos I e II, do artigo 25 da Lei nº 8.212/1991, com a redação atualizada até a Lei nº 9.528/1997, tiveram sua vigência/eficácia suspensa pelo Senado Federal, não sendo possível seu “reaproveitamento”. E não havia, também, dispositivo vigente tratando da

²⁵ Consulta ANDATERRA a Ives Gandra da Silva Martins, Fátima Fernandes Rodrigues de Souza e Rogério Gandra da Silva Martins, 0866/17P

responsabilidade tributária por sub-rogação, uma vez que o art. 30, IV da Lei nº 8.212/1991 também teve sua execução suspensa.

Em resumo, enquanto a Resolução 15/2017 denota a ilegitimidade da manutenção da cobrança da contribuição ao FUNRURAL com efeitos retroativos e prospectivos (atribuição de efeitos *erga omnes* ao RE nº 363.852), o RE nº 718.874, por outro lado, legitima a cobrança da exação para os fatos geradores ocorridos após a edição da Lei nº 10.256/2001.

O cenário de insegurança jurídica é evidente, sendo agravado uma vez que tanto a resolução do senado quanto o RE nº 718.874 possuem efeito *erga omnes*.²⁶

Na Resolução, não se discute a constitucionalidade do FUNRURAL que foi chancelada pelo STF. O que se discute é a chamada responsabilidade tributária do adquirente de produtos agropecuários de empregadores rurais pessoas físicas, que devem recolher o Fundo decorrente da sub-rogação. Como já esclarecido, a Resolução do Senado Federal apenas suspendeu a execução desses dispositivos analisados pelo Supremo, afastando assim a sub-rogação do FUNRURAL.

A visão política dos membros da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, ao votar o Projeto de Resolução nº 13/2017, parece ter sido no sentido de tentar evitar uma cobrança retroativa das dívidas do FUNRURAL, que são exorbitantes, o que impossibilitaria aos produtores sanar seus débitos junto ao Governo Federal. Dentre os argumentos apresentados, além do relator, a senadora Simone Tebet, mesmo votando com a maioria, defendeu que:

(...) o projeto de resolução modifica uma lei que já não vigora, o que pode acarretar questionamentos sobre sua eficácia. Ele altera a redação da Lei do FUNRURAL dada pelas Leis 8.540/1992 e 9.528/1997, já revogadas pela Lei 10.256/2001. Em que pese minha posição jurídica muito clara, esse voto que dou é político, de efeito político e não jurídico, para que possamos na medida provisória [MP 793/2017] ou nos embargos declaratórios junto ao STF pedir a modulação da sentença, para que os ministros possam, confirmando que a lei seja constitucional, que tornem sem efeito, e perdoem a dívida dos produtores rurais que se refere aos anos passados. O efeito é político e não jurídico, para que possamos fazer uma gestão junto ao Supremo e a modulação da sentença.” Modulação esta, negada pela Suprema Corte, como já demonstrado. (grifos nossos)

²⁶ (Fonte Oficial: <https://jota.info/artigos/funrural-um-exemplo-de-inseguranca-juridica-30102017>., acessada em 24/08 - Daniel de Paiva Gomes – Aluno do mestrado profissional em Direito Tributário da FGV Direito SP e membro do Núcleo de Direito Tributário do Mestrado Profissional da mesma instituição.

Em seu voto, o senador Antônio Anastasia também alertou para o efeito político da Resolução:

Percebo o caráter político, de gerar um fato, mas esse projeto pode ser uma vitória de Pirro e não ter efeito prático. Estamos declarando sustação de uma lei que nem existe mais. De todo modo, pela presença expressiva da maioria, não vou criar dificuldade, mas sabendo que o efeito prático dessa medida, a meu juízo pessoal, será próximo de zero. (grifos nossos)

Para a procuradora Geila Diniz,

(...) na verdade, para os seus legítimos fins, a Resolução não produz qualquer efeito prático. Isso porque, independentemente de suspensão senatorial, a declaração de inconstitucionalidade em sede de repercussão geral deve ser observada por todas as instâncias do Judiciário (art. 927 do CPC) e também pela administração tributária (art. 19 da Lei nº 10.522/02). Nesse contexto, a Resolução exsurge como intolerável investida para, esvaziando a decisão posterior do STF, buscar-se a extinção das dívidas fundadas na Lei nº 10.256/01. Admitir que a Resolução venha a projetar efeitos sobre os créditos constituídos na forma da Lei nº 10.256/01 implica evidente afronta ao art. 52, X, e à separação de poderes talhada pela CF/88. Significa ampliar indevidamente a inconstitucionalidade proferida pelo STF e cancelar invasão da competência do Judiciário para manifestar-se, com exclusividade, sobre a constitucionalidade das leis em vigor. Ademais, a Resolução não configura meio jurídico hábil a inovar o ordenamento jurídico e promover extinção de dívidas. Remissões tributárias são concedidas por lei, resultado do processo legislativo previsto na CF/88, que impõe a deliberação da Câmara e Senado e a sanção presidencial.²⁷

Em contrapartida, para o jurista Ives Gandra, em trecho do parecer solicitado pela Associação Nacional de Defesa dos Agricultores, Pecuáristas e Produtores da Terra – ANDATERRA, sobre a Resolução nº 15 do Senado Federal,

(...) por ser, o controle difuso, solução judicial entre partes, entendeu, o constituinte, que a Casa Representativa da Federação – que possui o maior Poder da República, pois podendo afastar Presidente da República e Ministros da Suprema Corte de suas funções, por conduta não republicana (art. 52, X, da CF) – teria o poder supremo de dar eficácia ampla ou limitada às decisões do Pretório Excelso proferida em litígios entre partes, cujo resultado fosse de declaração de inconstitucionalidades.²⁸

Adquirentes de produtos rurais continuam buscando na Justiça, através de outras decisões judiciais, meios para não recolherem a contribuição ao FUNRURAL

²⁷ <https://alfonsin.com.br/resolucao-do-senado-n-152017-e-limites/>, acessado em 07/09, **Geila Lídia Barreto Barbosa Diniz é procuradora da Fazenda Nacional**

²⁸ Consulta ANDATERRA a Ives Gandra da Silva Martins, Fátima Fernandes Rodrigues de Souza e Rogério Gandra da Silva Martins, 0866/17P.

por ausência de responsabilidade tributária. As ações judiciais são baseadas nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) e na Resolução nº 15/2017 do Senado Federal, que suspende a execução de dispositivos de lei declarados inconstitucionais.

Recente decisão, proferida pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região, destaca que tanto na mais recente decisão do STF como no ato editado pelo Senado Federal “não houve qualquer ressalva à manutenção do recolhimento por sub-rogação”:

Observo, ademais, que tanto na decisão proferida pelo E. STF como no ato editado pelo Senado Federal que, respectivamente, declarou a inconstitucionalidade do dispositivo legal e determinou a suspensão de sua execução não houve qualquer ressalva à manutenção do recolhimento por sub-rogação, daí depreendendo-se que a ordem legal para tal forma de recolhimento se encontra sem fundamento de validade, dado que deixou de produzir efeitos a partir da publicação da Resolução mencionada. Ante o exposto, defiro, parcialmente, o pedido de antecipação da tutela recursal para o fim de desobrigar a agravante ao recolhimento do tributo, na condição de responsável tributária (sub-rogada), nos termos da fundamentação.²⁹

Eis o cenário atual acerca da análise da eficácia da Resolução nº 15/2017 após toda a celeuma apresentada.

²⁹ <https://www.conjur.com.br/dl/trf-libera-empresa-recolher-funrural.pdf>, agravo nº 5017947-64.2017.4.03.0000, RELATOR: Gab. 02 - DES. FED. WILSON ZAUHY, 16/02/2018

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ultrapassadas as exposições da base conceitual que ampara juridicamente o nosso objeto de estudo, bem como do caso específico em concreto por nós escolhido de forma a servir de base fática para o necessário confronto entre a teoria e a prática (conforme a metodologia de trabalho aqui adotada), chegamos finalmente a essência de nossa proposta: a avaliação dos efeitos concretos decorrentes das resoluções do Senado Federal que suspendem a execução, no todo, ou em parte, lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, conforme o prescrito no Art. 52, X, da Constituição Federal.

Assim, expomos a seguir, de forma resumida em enunciados objetivos, os principais dados coletados no decorrer de nossa pesquisa, que consideramos relevantes para nossas considerações finais, bem como para futuras reflexões, ponderações e estudos:

4.1 A supremacia constitucional é princípio que garante a primazia de uma norma fundamental norteadora das demais normas do sistema jurídico. Para que essa primazia seja resguardada é fundamental que haja um controle que garanta a sua preservação em face dos atos do Poder Público, e que auxilie a manter a compatibilidade entre as normas inferiores e as constitucionais. Tal controle é chamado de controle de constitucionalidade.

4.2 O controle de constitucionalidade é exercido por órgãos diversos (podendo ser político ou judicial), em momentos diversos (podendo ser preventivo ou repressivo), em situações concretas, de modo incidental, e em provocações em abstrato (podendo ser difuso ou concentrado).

4.3 O Senado Federal participa de algumas formas deste controle de constitucionalidade, seja ante atos do Executivo (por meio de decretos legislativos), seja ante leis consideradas inconstitucionais pelo STF, de forma incidental em casos concretos, a partir de comunicação deste àquele (por meio de Resoluções).

4.4 O papel desempenhado pelo Senado no controle de constitucionalidade difuso extrapola a mera extensão dos efeitos da decisão do STF (de *inter partes* para *erga omnes*), e alcança a realização de juízo político de conveniência sobre tal prerrogativa.

4.5 Existem atualmente outras formas de extensão dos efeitos das decisões tomadas em caso concreto pelo STF (de *inter partes* para *erga omnes*). Entretanto, tais possibilidades não descaracterizam nem impedem o papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade difuso em nosso país, realizado por meio de suas resoluções. Tampouco lhe retiram sua força e legitimidade de exercício de seu juízo político.

4.6 Da análise do caso concreto por nós adotado – a Resolução nº 15/2017 do Senado Federal, percebemos que tal espécie de resolução, prevista nos artigos 386, 387 e 388 do Regimento Interno do Senado, atende à finalidade a qual se presta – o exercício do juízo político acerca da conveniência da extensão dos efeitos de decisão do STF de inconstitucionalidade incidente em caso concreto.

4.7 Entretanto, de tal análise, percebemos também a existência de um jogo de interesses econômicos e políticos que extrapolam a esfera do Legislativo, interagindo com as esferas do Executivo e do Judiciário, criando uma complexa teia de vetores de poder que permeiam suas decisões. Neste jogo acabam sendo geradas ações diversas, de cada um deles, que se antagonizam entre si em meio a um jogo de movimentos por vezes sutis, e por vezes violentos, que acaba por comprometer e condicionar a eficácia concreta das resoluções do Senado Federal em tela.

4.8 Assim, consideramos evidenciado o caráter eminentemente político de tal ferramenta em meio ao controle de constitucionalidade de nosso ordenamento jurídico. E como tal, percebemos que se trata de meio que depende de inúmeros fatores políticos e econômicos intrínsecos à contingência na qual cada resolução é aprovada. Contingência essa que, cada vez mais, engloba forças alheias ao mero debate interno ao Parlamento.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BARROSO, Luiz Roberto, O controle de constitucionalidade no direito brasileiro, Ed. Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo, Curso de Direito Constitucional 31ª edição, Malheiros editores – 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo, Direito Constitucional ao alcance de todos, 2ª edição, Ed. Saraiva, 2010.

CAUBET, Yannick, Controle de Constitucionalidade por omissão, institutos e óbices à sua eficácia, Ed. Juruá, 2003.

CIANCI Mirna; ALMEIDA, Gregório Assagra de, Direito Processual do Controle da Constitucionalidade, Ed. Saraiva, 2011.

CLÈVE, Clèmerson Merlin, A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª edição, São Paulo, 2000.

FILHO, Edmar Oliveira Andrade. Controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, Ed. Dialética, 1997.

FILHO, Vicente Greco. Direito Processual Civil Brasileiro. V. 2, 13ª. ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 1999

HERNANDES, Ruben, El Control de la constitucionalidad de las leyes, Ediciones juricentro, 1978.

JUNIOR, Carlos Henrique de Moraes Bomfim, Decisões Inconstitucionais no Controle de Constitucionalidade, os efeitos pro futuro, Ed. Arraes, 2012.

JÚNIOR, Paulo Hamilton Siqueira, Controle de Constitucionalidade com as modificações introduzidas pelas Leis n.ºs 9.868/99 e 9.882/99, Ed. Juarez de Oliveira, 2001.

KELSEN, Hans, Teoria pura do direito, São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1985.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, Teoria das Constituições rígidas, São Paulo, 1948.

MENDES, Gilmar Ferreira, Direito Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, Estudos de direito constitucional, Ed. Saraiva, 4ª edição, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 4. ed , São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 32º edição, Ed. Atlas, 2016.

PALU, Oswaldo Luiz, Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 130.

PALU, Oswaldo Luiz, Controle de Constitucionalidade - conceitos, sistemas e efeitos Ed. Revista dos Tribunais, Controle de Constitucionalidade - conceitos, sistemas e efeitos, 1999.

RAMOS, Dircêo Torrecillas, Controle de Constitucionalidade por via de ação, Ed. WVC, 1998.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa, O Controle concentrado de constitucionalidade das leis no Brasil, Celso Bastos Editor, 2000.

Revista de informação legislativa, v. 13, n. 50, p.64, abr./jun. 1976, Paulo Brossard, <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181304>).

SCAFF, Fernando Facury, O Processo na Constituição, Ives Gandra da Silva Martins e Eduardo Jobim (coordenação), Ed. Quartier Latin do Brasil, 2008.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p. 46). Além da supremacia constitucional.

STF - AI 677.191-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 8-6-2010, Segunda turma, DJE de 26-06-2010, Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 32º edição, Ed. Atlas, 2016 p. 755.

STF, Pleno, RE 197.917/SP, rel. Min. Maurício Corrêa.

Trecho do voto do Min. Celso de Mello, p. 460 do acórdão proferido no MS nº 26.603, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007.

WABTER, Teresa Arruda Alvim, Revista de Processo | vol. 176/2009 | p. 50 - 92 | Out / 2009 | DTR\2009\620.