



PARECER PGFN/CRJ/Nº 1447/2017

Documento Público. Ausência de sigilo.

Contribuição previdenciária do empregador rural pessoa física incidente sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção rural.

Resolução do Senado Federal nº 15, de 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, de 1991, e a execução do art. 1º da Lei nº 8.540, de 1992, 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 1991, todos com a redação atualizada até a Lei nº 9.528, de 1997.

Suspensão da execução da norma nos limites da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 363.852/MG e 596.177/RS. Interpretação da Resolução conforme à Constituição Federal.

Observância da constitucionalidade da cobrança da contribuição previdenciária do produtor rural pessoa física após o advento da Lei nº 10.256, de 9 de julho de 2001, proclamada pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 718.874/RS.

I

Síntese da consulta

Trata-se do Parecer RFB/COSIT nº 19, de 26 de setembro de 2017, por intermédio do qual a Receita Federal do Brasil-RFB solicita que esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN manifeste-se no tocante à interpretação a ser conferida à recém editada Resolução do Senado Federal nº 15, de 12 de setembro de 2017¹, que, com fundamento no art. 52, inciso X, da Constituição da República, suspende a execução de dispositivos legais atinentes à contribuição previdenciária do empregador rural pessoa física

¹ Publicada no Diário Oficial da União de 13/09/2017.



e do segurado especial, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural.

2. A Resolução em foco encontra-se vazada nos seguintes termos:

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º É suspensa, nos termos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, a execução do inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e a execução do art. 1º da Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992, 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, de 10 de dezembro de 1997, declarados inconstitucionais por decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 363.852.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

3. De acordo com o Parecer RFB/COSIT nº 19, de 2017, a Resolução do Senado nº 15, de 2017, não poderia suspender irrestritamente os incisos do art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, uma vez que o STF já teria confirmado sua constitucionalidade após a alteração legislativa promovida pela Lei nº 10.256, de 9 de julho de 2001 (com esteio na Emenda Constitucional nº 20, de 1998), afastando qualquer questionamento em torno dos limites da declaração de inconstitucionalidade do Recurso Extraordinário nº 363.852/MG.

4. Por conseguinte, conclui a RFB que “as contribuições previstas nos incisos I e II do art. 25 e a obrigação da empresa adquirente de reter tais contribuições, são devidas desde a entrada em vigor da Lei nº 10.256, de 2001. A Resolução do Senado nº 15/2017 não é capaz de gerar qualquer efeito sobre os fatos geradores ocorridos desde então”. Por fim, solicita pronunciamento desta PGFN no sentido de ratificar ou retificar o entendimento esposado.

II

Análise pretendida no presente parecer

5. A Resolução nº 15, de 2017, objeto da presente manifestação, tem como desiderato a atribuição de efeitos *erga omnes* às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal – STF no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 363.852/MG e 596.177/RS. É



o que se infere da justificativa apresentada durante a fase de tramitação legislativa do projeto²,
senão vejamos:

JUSTIFICAÇÃO

Em 03 de fevereiro de 2010, o STF, ao julgar (RE n. 363.852/MG) a constitucionalidade da contribuição previdenciária rural - FUNRURAL, declarou inconstitucional os dispositivos que definiam a base de cálculo (receita) e a alíquota (2,1%) da contribuição.

Nesse julgado, declarou expressamente a inconstitucionalidade 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, até que legislação nova, arrimada na Emenda Constitucional nº 20/98, venha a instituir a contribuição, tudo na forma do pedido inicial. Ou seja, tais disposições foram consideradas inconstitucionais, especialmente os incisos I e II do art. 25, que estabeleciam base de cálculo (receita) e a alíquota (2,1%). Em 2011, o STF voltou a reiterar esse entendimento em outro julgamento (RE n. 596.177/RS).

No exercício da competência definida no art. 52, X, cabe ao Senado Federal suspender leis declaradas inconstitucionais pelo STF. Ou seja, cabe a esta Casa Legislativa promover a suspensão da execução dos preceitos declarados inconstitucionais em 2010 e 2011. Tal Resolução teria como efeitos (a) estender a todos a decisão do STF de 2010 e (b) afastar em definitivo os comandos legais mencionados que estabelecem, ainda, a base de cálculo (receita) e a alíquota (2,1%) da contribuição (incisos I e II do art. 25 da Lei n. 8.212/91, com a redação conferida pela Lei n. 9.528/1997).

6. Sucede que a Resolução nº 15, de 2017, interpretada com base na literalidade de seu texto, parece ostentar uma amplitude maior do que a proclamação de inconstitucionalidade levada a efeito no RE nº 363.852/MG e no RE nº 596.177/RS, o que o levaria a alcançar a contribuição do segurado especial e a contribuição do empregador rural pessoa física reinstituída com base na Lei nº 10.256, de 9 de julho de 2001.

7. Por esse motivo, dúvidas têm surgido acerca de como a Administração Tributária - Receita Federal do Brasil (RFB) e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no âmbito das suas respectivas atribuições-, deverão interpretar a mencionada resolução do Senado Federal, a fim de conferir-lhe adequado cumprimento. Com efeito, assim como qualquer ato normativo, a Resolução do Senado nº 15, de 2017, goza de presunção de legitimidade constitucional, incumbindo à Administração Tributária interpretá-la e adequadamente aplicá-la, **sem descuidar, evidentemente, das disposições de lei e dos precedentes judiciais sobre a matéria, os quais, como se verá adiante, também vinculam a atuação da Fazenda Nacional.**

² No mesmo sentido é o Parecer nº 88, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, que analisa o texto da Resolução sob o enfoque dos RE nº 363.852/MG e 596.177/RS.



8. Assim, ciente de que a Administração Pública, dentro das amarras que lhe impõe o princípio da legalidade e da separação de poderes, não pode se recusar a dar cumprimento à norma jurídica, nem mesmo por considerá-la inconstitucional, o presente parecer tem por objetivo examinar a Resolução do Senado nº 15, de 2017, buscando conferir-lhe escorreita interpretação **dentro do contexto normativo e jurisprudencial** no qual se encontra inserida, adotando-se os seguintes aspectos como balizas hermenêuticas:

- (i) os limites da resolução do Senado à luz do papel constitucional que lhe foi atribuído pelo art. 52, X, da Constituição da República;
- (ii) o exato conteúdo da declaração de inconstitucionalidade proclamada pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 363.852/MG e 596.177/RS, decisões cuja eficácia subjetiva se pretende estender por meio da edição do ato legislativo *sub examine*;
- (iii) a orientação do STF firmada no RE nº 718.874/RS, que analisou a constitucionalidade da contribuição social do produtor rural pessoa física reintroduzida com base na Lei nº 10.256, de 2001.

9. Esse é, em síntese, o objeto do presente parecer. Passa-se à análise.

III

Interpretação da resolução do Senado à luz do papel constitucional que lhe foi atribuído pelo art. 52, X, da Constituição da República.

10. A Resolução do Senado nº 15, de 2017, tem como fundamento o art. 52, X, da Constituição da República, que estabelece a competência privativa do Senado Federal para suspender, no todo ou em parte, a execução da lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF. Vejamos, por oportuno, a clareza da dicção constitucional:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;



11. Sabe-se que a resolução senatorial é ato jurídico-político destinado a promover uma ampliação da eficácia subjetiva da declaração de inconstitucionalidade levada a efeito pelo STF em sede de controle incidental, conferindo efeitos *erga omnes* à decisão da Corte Suprema que, em princípio, estaria preordenada a projetar seus efeitos tão somente em relação às partes do processo³. Esse desiderato, como visto, consta da própria justificativa que guarnece a edição da resolução senatorial.

12. Parcela da doutrina, não sem razão, aponta certo anacronismo na manutenção do instituto previsto no art. 52, X, da Constituição. Isso porque ele assenta as suas raízes na tradição romano-germânico de que as decisões judiciais não ostentam eficácia vinculativa, nem mesmo as provenientes da Corte Suprema⁴, figurando a resolução do Senado, nesse contexto, como mecanismo hábil a conferir eficácia *ultra partes* às decisões do STF em caso de declaração de inconstitucionalidade. A percepção quanto a uma certa “desnecessidade” do ato do Senado foi mostrando-se cada vez mais intensa com a paulatina e persistente caminhada do direito brasileiro na direção da valorização dos precedentes judiciais no âmbito da jurisdição em geral e, notadamente, da jurisdição constitucional exercida pelo STF.

13. Nessa trajetória de “expansão da eficácia dos precedentes judiciais”, em especial os da Corte Suprema (porque é o que interessa ao presente estudo), há de se mencionar a maior amplitude que controle concentrado de constitucionalidade passou a ter sob o regime da Constituição de 1988 (ampliação dos legitimados e dos meios de se suscitar perante o STF a fiscalização abstrata das normas), cujas decisões são dotadas, por si só, de natural eficácia vinculante *erga omnes*. Citam-se, ademais, os diversos instrumentos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que acentuaram significativamente a força expansiva das decisões do STF, mesmo quando decorrentes de julgamento de casos concretos, como a Súmula Vinculante e a exigência constitucional de repercussão geral para fins de admissibilidade do recurso extraordinário.

14. Sob essa nova perspectiva, parte da doutrina começou a apregoar uma substancial alteração nos propósitos a que se destina a resolução senatorial no estágio atual do controle de constitucionalidade brasileiro, nela enxergando apenas a função de conferir

³ No tocante à repercussão da resolução senatorial no tempo, embora fosse possível, em tese, defender uma eficácia meramente prospectiva (*ex nunc*) do referido ato, o Poder Executivo Federal, atento à generalidade de que se reveste a manifestação do Senado, reconheceu a sua repercussão *ex tunc*, conforme se depreende do disposto no art. 1º, §2º, do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997.

⁴ BARROSO, Luis Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 120.



mera publicidade à declaração de inconstitucionalidade adrede proferida pelo STF, sustentando a ocorrência de verdadeira “mutação constitucional” em relação ao disposto no art. 52, X, da Constituição⁵.

15. Sucede que essa tese, discutida à exaustão pela Corte Suprema no julgamento da Reclamação 4.335/AC, não chegou a prevalecer, mantendo o STF o entendimento de que não seria possível ultrapassar a dicção do art. 52, X, da Carta Constitucional, reconhecendo-se, de forma inafastável, que a resolução do Senado detém, ainda no presente panorama constitucional, a função de atribuir eficácia *erga omnes* às declarações de inconstitucionalidade proclamadas pelo STF em controle difuso.

16. Conforme expressamente afirmado no voto do Min. Teori Zavascki, ao manter-se indene o papel da resolução do Senado como instituto voltado à ampliação da eficácia subjetiva da declaração de inconstitucionalidade do STF, **não se está a excluir, de modo algum, a força expansiva de tantas outras decisões da Corte além daquelas de que trata o art. 52, X, da CF/88, que não estariam a depender, para tanto, da resolução senatorial.** Confira-se, a propósito, a seguinte passagem do voto lançado pelo saudoso Ministro nos autos da paradigmática Reclamação nº 4.335/AC:

“Esse, portanto, o sentido e o alcance que foram atribuídos, desde a Constituição de 1934, a essa peculiar intervenção do Senado: sua finalidade, de cunho eminentemente prático, sempre foi a de ampliar a força vinculativa das decisões de declaração de inconstitucionalidade tomadas pelo STF em controle difuso, conferindo-lhes, assim, eficácia erga omnes semelhante à do instituto do *stare decisis*.

Mas a Resolução do Senado não é a única forma de ampliação da eficácia subjetiva das decisões do Supremo Tribunal Federal, até porque ela diz respeito a uma área extremamente limitada da jurisdição constitucional (apenas a das decisões do Supremo que declaram a inconstitucionalidade de preceito normativo). Significativas modificações de nosso sistema constitucional, supervenientes à Constituição de 1934, conferiram a outras sentenças do Supremo Tribunal Federal – relacionadas, ou não, a controle de constitucionalidade de normas, afirmativas, ou não, da inconstitucionalidade –, eficácia subjetiva universal, expandindo-a para outros lindes do vasto domínio da jurisdição constitucional – que,

⁵ Nesse sentido: “Parece legítimo entender que a fórmula relativa à suspensão da execução da lei pelo Senado Federal há de ter simples efeito de publicidade. Dessa forma, se o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle incidental, chegar à conclusão, de modo definitivo, de que a lei é inconstitucional, essa decisão terá efeitos gerais, fazendo-se a comunicação ao Senado Federal para que publique a decisão no Diário do Congresso. Tal como assente, não é (mais) a decisão do Senado que confere eficácia geral ao julgamento do Supremo. A própria decisão da Corte tem essa força normativa” (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1240).



como se sabe, vai muito além da fiscalização da legitimidade das normas – e para além das partes vinculadas ao processo de sua formação.

(...)

É inegável, por conseguinte, que, atualmente, a força expansiva das decisões do Supremo Tribunal Federal, mesmo quando tomadas em casos concretos, não decorre apenas e tão somente de resolução do Senado, nas hipóteses de que trata o art. 52, X, da Constituição. É fenômeno que está se universalizando, por força de todo um conjunto normativo constitucional e infraconstitucional, direcionado a conferir racionalidade e efetividade às decisões dos tribunais superiores e, como não poderia deixar de ser, especialmente os da Corte Suprema".

17. Nessa ordem de ideias, ainda que a figura jurídica da resolução do Senado Federal pareça destoar do modelo atual de controle de constitucionalidade, o seu papel, segundo o próprio STF, continua sendo o de promover a vinculação *erga omnes* à decisão proferida pela Corte, em respeito ao texto da Constituição Federal e à opção política nela contida. Entretanto, essa conclusão **não afasta, de modo algum, a eficácia expansiva de outras decisões proferidas pelo STF em sede de controle concreto⁶, independentemente de resolução do Senado, a exemplo daquelas originadas do julgamento de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida.** Sobre a força expansiva das decisões em repercussão geral, retomaremos o assunto no tópico seguinte.

18. Fincadas essas premissas quanto ao papel da resolução do Senado no hodierno controle de constitucionalidade brasileiro, faz-se indispensável, em sequência, apreciar de que forma o sobredito ato normativo deve ser interpretado.

19. Como pontifica majoritariamente a doutrina, a deliberação do Senado Federal quanto ao exercício da competência prevista no art. 52, X, reveste-se de caráter discricionário, incumbindo à referida Casa Legislativa, com base em critérios conveniência e oportunidade, avaliar “se e quando” fazê-lo. No entanto, caso delibere pela suspensão, o Senado deve ater-se à extensão da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF, não lhe assistindo competência para examinar o mérito da decisão, para interpretá-la, para ampliá-la ou para restringi-la⁷. Nesse sentido, ressaltam Gilmar Mendes e Paulo Gonet⁸:

⁶ É justamente por reconhecer que o precedente firmado pela Corte Suprema no exercício do controle incidental de constitucionalidade projeta seus efeitos para outros casos concretos que o próprio STF, mesmo antes do advento do nCPC, entendia viável a aplicação da técnica do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999, em sede de controle difuso, com vistas a permitir a modulação dos efeitos da decisão. O nCPC, em seus arts. 525, §13, e 535, §6º, admite expressamente a modulação de efeitos pelo STF no controle difuso de constitucionalidade.

⁷ MS 16512, voto do Min. Pedro Chaves (Mendes, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1230).

⁸ *Op. cit.*, p. 1230/1231.



“Não se obriga o Senado Federal a expedir o ato de suspensão, não configurando eventual omissão qualquer infração a princípio da ordem constitucional. Não pode a Alta Corte do Congresso, todavia, restringir ou ampliar a extensão do julgado proferido pela Excelsa Corte”.

20. É justamente por isso que se afirma ser a resolução do Senado ato de caráter político-jurídico: político no que tange à decisão quanto à própria edição do ato e quanto ao momento de fazê-lo; jurídico, porque tem na Carta Constitucional a sua conformação jurídica, **inclusive no que se refere ao objeto da suspensão senatorial.**

21. Com efeito, ainda que seja factível a suspensão da execução apenas parcial pelo Senado (a Constituição diz “no todo ou em parte”), é necessário que se afirme o óbvio, porquanto expressamente pressuposto pelo texto constitucional: **somente se afiguram passíveis de suspensão os dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF, nos limites dessa declaração.**

22. Essa orientação não destoa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do alcance da resolução do Senado, seja sob a égide da Constituição de 1946⁹ (cujo dispositivo era bastante similar ao art. 52, X, vigente), seja à luz do texto Constitucional de 1988:

RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL, SUSPENSIVA DA EXECUÇÃO DE NORMA LEGAL CUJA INCONSTITUCIONALIDADE FOI DECLARADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **INCONSTITUCIONALIDADE DA SEGUNDA RESOLUÇÃO DAQUELE ÓRGÃO LEGISLATÓRIO, PARA INTERPRETAR DECISÃO JUDICIAL, MODIFICANDO-LHE O SENTIDO OU LHE RESTRINGINDO OS EFEITOS.** PEDIDO DE SEGURANÇA CONHECIDO COMO REPRESENTAÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. (MS nº 16.512, Relator: Ministro Oswaldo Trigueiro, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/05/1966, Publicação em 31/08/1966).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. REFERENDO. **RESOLUÇÃO Nº 7, DE 21.06.2007, DO SENADO FEDERAL. SUSPENSÃO ERGA OMNES DA EFICÁCIA DE TODO O TEXTO DE LEIS RELATIVAS À COBRANÇA DO ICMS NO ESTADO DE SÃO PAULO.** DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ANTERIORMENTE ESTENDIDA, NO EXERCÍCIO DO CONTROLE DIFUSO, APENAS AOS DISPOSITIVOS QUE HAVIAM PRORROGADO A MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA E A SUA VINCULAÇÃO A UMA FINALIDADE ESPECÍFICA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA ALEGAÇÃO DE OFENSA

⁹ “Art 64 - Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.



AO ART. 52, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PERIGO NA DEMORA IGUALMENTE DEMONSTRADO. 1. O ato normativo impugnado, ao conferir eficácia erga omnes a um julgado singular, revela sua feição geral e obrigatória, sendo, portanto, dotado de generalidade, abstração e impessoalidade. Precedentes. 2. O exame minucioso das decisões plenárias proferidas nos autos dos Recursos Extraordinários 183.906, 188.443 e 213.739 demonstra que a declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos que sucederam à Lei Estadual Paulista 6.556/89 alcançaram, tão-somente, os dispositivos que tratavam, exclusivamente, da majoração da alíquota do ICMS e sobre a vinculação desse acréscimo percentual ao fundo criado para o desenvolvimento de determinado programa habitacional. 3. **O Senado Federal, em grande parte orientado por comunicações provenientes da Suprema Corte, acabou por retirar do mundo jurídico dispositivos das Leis Paulistas 7.003/90 e 7.646/91, que, embora formalmente abarcados pela proclamação da inconstitucionalidade do próprio Diploma em que inseridos, em nenhum momento tiveram sua compatibilidade com a Constituição Federal efetivamente examinada por este Supremo Tribunal. Plausibilidade da tese de violação ao art. 52, X, da Carta Magna.** 4. Deferimento de medida cautelar referendado pelo Plenário. (ADI 3929 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2007)

23. Nessa toada, imperioso concluir que a única interpretação viável da Resolução nº 15, de 2017, em conformidade com o disposto no art. 52, X, da Constituição, **é a de que a suspensão por ela preconizada deve se dar nos exatos limites da declaração de inconstitucionalidade afirmada pelo STF (à qual pretende atribuir eficácia erga omnes). Nada além disso.** Essa congruência entre a resolução e os precedentes que lhes justificaram a edição é, como visto, medida que se impõe.

24. Outra não poderia ser a conclusão haja vista que não cabe ao Poder Legislativo imiscuir-se no juízo sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis em vigor¹⁰, nem mesmo interpretar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, cabendo no sistema brasileiro ao Poder Judiciário, com exclusividade, fazê-lo. Ao Legislativo assiste a prerrogativa de revogar a lei, retirando-a do ordenamento jurídico mediante processo legislativo próprio, com a participação das duas Casas (Câmara e Senado), observado o respectivo quórum de aprovação, e posterior sanção pela Presidência da República; não o de emitir juízo sobre a compatibilidade de determinada lei com a Constituição Federal.

25. O papel da resolução do Senado, nesse particular cenário, encontra-se jungido à declaração de constitucionalidade proclamada pelo STF

¹⁰ Como se sabe, no nosso sistema, o controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Legislativo restringe-se ao controle prévio, não repressivo.



IV

A força obrigatória da tese firmada pelo STF em sede de recurso extraordinário com repercussão geral.

26. O novo Código de Processo Civil (nCPC) fez questão de deixar patente a **força obrigatória** do entendimento firmado pelos órgãos de cúpula do Poder Judiciário, elencando os precedentes que devem necessariamente ser **observados por todos os juízes e tribunais do país nos processos sobre idêntica controvérsia**. Confira-se, a propósito, o que dispõe o art. 927 do nCPC:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em **juízo de recursos extraordinário e especial repetitivos**;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

(...)

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica. (grifou-se)

27. Nessa esteira, o art. 927 do nCPC apresenta o rol de precedentes considerados obrigatórios, embora, em relação às decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e às súmulas vinculantes, o dispositivo apenas **reproduza** a obrigatoriedade já existente no ordenamento jurídico, a qual advém da força vinculante e efeitos *erga omnes* conferidos pela Constituição Federal. Nesses casos, a diferença reside no fato de que os precedentes dotados de eficácia vinculante terão força cogente também em relação à Administração Pública, o que ordinariamente não ocorre (ao menos não explicitamente no CPC) com os demais precedentes obrigatórios listados no art. 927.

28. Por oportuno, cumpre atentar que o nCPC reconhece expressamente, **como paradigma obrigatório, o precedente do STF originado do julgamento de recurso extraordinário repetitivo (que deve ter repercussão geral)**, além da própria orientação do Plenário do Tribunal, cujos efeitos irão extravasar os limites subjetivos do processo de onde



se originou, passando, pois, a reger o julgamento dos casos futuros sobre idêntica controvérsia.

29. Além de sua força obrigatória no âmbito de todas as instâncias do Poder Judiciário, as **decisões definitivas do STF decorrentes de julgamento de recurso extraordinário sob o regime da repercussão geral vinculam a Administração Tributária**¹¹, por força da previsão legal expressa nos §§4º, 5º e 7º do art. 19 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 (regulamentados pela Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 01, de 2014), senão vejamos:

Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre
(...)

IV – matérias decididas de modo desfavorável à Fazenda Nacional pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento realizado nos termos do art. 543-B da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;
(...)

§ 1º Nas matérias de que trata este artigo, o Procurador da Fazenda Nacional que atuar no feito deverá, expressamente:

I - reconhecer a procedência do pedido, quando citado para apresentar resposta, inclusive em embargos à execução fiscal e exceções de pré-executividade, hipóteses em que não haverá condenação em honorários; ou

II - manifestar o seu desinteresse em recorrer, quando intimado da decisão judicial.

§ 2º A sentença, ocorrendo a hipótese do § 1º, não se subordinará ao duplo grau de jurisdição obrigatório.

§ 3º Encontrando-se o processo no Tribunal, poderá o relator da remessa negar-lhe seguimento, desde que, intimado o Procurador da Fazenda Nacional, haja manifestação de desinteresse.

§ 4º A Secretaria da Receita Federal do Brasil não constituirá os créditos tributários relativos às matérias de que tratam os incisos II, IV e V do caput, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput.

¹¹ Ressalte-se que, desde a edição do Parecer PGFN/CRJ nº 492, de 2010, e da Portaria PGFN nº 294, de 2010, a PGFN, em posição de vanguarda, pauta a sua atuação em juízo pelo efetivo respeito aos precedentes dos Tribunais superiores, abstando-se de contestar e/ou recorrer em relação a matérias já pacificadas na jurisprudência em sentido desfavorável à Fazenda Nacional. Além disso, com a aprovação do Parecer PGFN/CDA nº 2025, de 2011, a PGFN deixou de promover a inscrição em dívida ativa da União e a execução fiscal de créditos cujo fundamento legal tenha sido afastado pelos Tribunais Superiores em julgamento sob a sistemática dos recursos repetitivos. Posteriormente, com a aprovação do Parecer PGFN/CDA/CRJ nº 396, de 2013, pelo Ministro da Fazenda, a atuação administrativa da RFB passou a vincular-se a esse mesmo entendimento.



§ 5º As unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil deverão reproduzir, em suas decisões sobre as matérias a que se refere o caput, o entendimento adotado nas decisões definitivas de mérito, que versem sobre essas matérias, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput.

§ 6º - (VETADO).

§ 7º Na hipótese de créditos tributários já constituídos, a autoridade lançadora deverá rever de ofício o lançamento, para efeito de alterar total ou parcialmente o crédito tributário, conforme o caso, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos casos dos incisos IV e V do caput.

30. Dessa forma, em estrita observância à tese firmada pelo STF em sede de repercussão geral e **independentemente da edição de resolução do Senado**, a Fazenda Nacional deve deixar de constituir e cobrar os créditos tributários que se fundamentem na lei declarada inconstitucional ou em desacordo com a interpretação firmada pela Corte Suprema, **nos limites da matéria julgada**.

31. Pois bem. Como visto, um dos julgados que ensejaram a edição da Resolução nº 15, de 2017, **foi o proferido no RE nº 596.177/RS, submetido ao regime da repercussão geral**, o que faz com que esse precedente, ainda que não guarnecido por qualquer ato de suspensão do Senado, tenha eficácia obrigatória “para além” do processo do qual se originou. Dessa maneira, a orientação nele contida deve ser observada por juízes e tribunais de todo o país e, nos termos da Lei nº 10.522, de 2002, **igualmente pela Administração Tributária** (Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional). Nesse sentido, confira-se a Nota PGFN/CASTF nº 594, de 2014.

32. Tudo que foi dito até aqui converge para uma única conclusão juridicamente viável: a Resolução do Senado recém editada, que confere eficácia *erga omnes* à declaração de inconstitucionalidade no RE n. 363.852/MG, reafirmada no RE nº 596.177/RS, sob o regime da repercussão geral, **há de ser interpretada nos limites do(s) julgamento(s) a que se refere, seja porque essa é a sua natural vocação, tal qual disposta na Carta Constitucional (art. 52, X), seja porque a observância ao próprio julgado em repercussão geral é medida que se impõe a juízes, tribunais e à própria Administração Tributária, mesmo que não houvesse a edição da sobredita resolução senatorial**.

33. Ressalte-se que, em matéria de contribuição previdenciária do empregador rural pessoa física sobre a receita bruta decorrente da comercialização de sua produção rural,



o veredicto da Corte Suprema não se restringiu apenas aos já referidos Recursos Extraordinários nº 363.852/MG e nº 596.177/RS. Com efeito, o STF, **à luz de contexto constitucional e legal substancialmente diverso**, voltou a apreciar a temática sob essa nova roupagem **nos autos do RE nº 718.874/RS**, igualmente jungido ao regime da repercussão geral.

34. Pelas mesmas razões já aludidas, há de se reconhecer que a tese com repercussão geral firmada pelo Pretório Excelso nos autos do **RE nº 718.874/RS deverá necessariamente ser observada pela Administração Tributária, funcionando, sem dúvida alguma, como limite para a própria interpretação da Resolução nº 15, de 2017.**

V

Análise do entendimento firmado pelo STF no julgamento do RE nº 363.852/MG, do RE nº 596.177/RS e do RE nº 718.874/RS.

35. Para que se possa identificar o conteúdo sobre o qual incide a Resolução nº 15, de 2015, é indispensável perquirir acerca do **exato alcance** da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF **no tocante à contribuição social do empregador rural pessoa física.**

36. De início, a matéria foi apreciada no RE nº 363.852/MG, ocasião em que restou assentado o seguinte:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu e deu provimento ao recurso extraordinário para desobrigar os recorrentes da retenção e do recolhimento **da contribuição social ou do seu recolhimento por subrogação sobre a “receita bruta proveniente da comercialização da produção rural” de empregadores, pessoas naturais**, fornecedores de bovinos para abate, **declarando a inconstitucionalidade 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, até que legislação nova, arrimada na Emenda Constitucional nº 20/98, venha a instituir a contribuição**, tudo na forma do pedido inicial, invertidos os ônus da sucumbência. Em seguida, o Relator apresentou petição da União no sentido de modular os efeitos da decisão, que foi rejeitada por maioria, vencida a Senhora Ministra Ellen Gracie. (...)

37. Cabe transcrever, ainda, a ementa do acórdão citado:



RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRESSUPOSTO ESPECÍFICO - VIOLÊNCIA À CONSTITUIÇÃO - ANÁLISE - CONCLUSÃO. Porque o Supremo, na análise da violência à Constituição, adota entendimento quanto à matéria de fundo do extraordinário, a conclusão a que chega deságua, conforme sempre sustentou a melhor doutrina - José Carlos Barbosa Moreira, em provimento ou desprovimento do recurso, sendo impróprias as nomenclaturas conhecimento e não conhecimento. **CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - COMERCIALIZAÇÃO DE BOVINOS - PRODUTORES RURAIS PESSOAS NATURAIS - SUB-ROGAÇÃO - LEI Nº 8.212/91 - ARTIGO 195, INCISO I, DA CARTA FEDERAL - PERÍODO ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98 - UNICIDADE DE INCIDÊNCIA - EXCEÇÕES - COFINS E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - PRECEDENTE - INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR.** Ante o texto constitucional, não subsiste a obrigação tributária sub-rogada do adquirente, presente a venda de bovinos por produtores rurais, pessoas naturais, prevista nos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com as redações decorrentes das Leis nº 8.540/92 e nº 9.528/97. Aplicação de leis no tempo - considerações. (RE 363852, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2010).

38. Posteriormente, a questão foi novamente examinada pelo STF no julgamento do RE nº 596.177/RS, desta vez sob o regime da **repercussão geral**, no qual a Corte reiterou a orientação no sentido da inconstitucionalidade da contribuição social do empregador rural pessoa física. Eis a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA. INCIDÊNCIA SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO. ART. 25 DA LEI 8.212/1991, NA REDAÇÃO DADA PELO ART. 1º DA LEI 8.540/1992. INCONSTITUCIONALIDADE. I – **Ofensa ao art. 150, II, da CF 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 8.540/1992, aplicando-se aos casos semelhantes o disposto no art. 543-B do CPC.**

39. Contra esse último acórdão foram opostos embargos de declaração pela Fazenda Nacional, os quais restaram parcialmente acolhidos pela Excelsa Corte para fins de **exclusão da referência à suposta inconstitucionalidade material** da contribuição do produtor rural empregador, já que tal fundamento desbordava dos limites da matéria submetida a julgamento em repercussão geral. Naquela oportunidade, o Plenário consignou expressamente **não ter sido objeto de deliberação a constitucionalidade da Lei nº 10.256, de 2001**, diploma que, após a edição da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, reinstituuiu a contribuição social do empregador rural pessoa física na Lei nº 8.212, de 1991. Confira-se a ementa do acórdão em comento:



EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FUNDAMENTO NÃO ADMITIDO NO DESLINDE DA CAUSA DEVE SER EXCLUÍDO DA EMENTA DO ACÓRDÃO. IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DE MATÉRIA QUE NÃO FOI ADEQUADAMENTE ALEGADA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO NEM TEVE SUA REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO EM DECISÃO QUE CITA EXPRESSAMENTE O DISPOSITIVO LEGAL CONSIDERADO INCONSTITUCIONAL.

I – Por não ter servido de fundamento para a conclusão do acórdão embargado, exclui-se da ementa a seguinte assertiva: “Ofensa ao art. 150, II, da CF em virtude da exigência de dupla contribuição caso o produtor rural seja empregador” (fl. 260).

II – A constitucionalidade da tributação com base na Lei 10.256/2001 não foi analisada nem teve repercussão geral reconhecida. III – Inexiste obscuridade, contradição ou omissão em decisão que indica expressamente os dispositivos considerados inconstitucionais. IV – Embargos parcialmente acolhidos, sem alteração do resultado.

40. Do exame dos julgados em questão, verifica-se que o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 8.540, de 1992 (que deu nova redação aos arts. 12, V, 25, I e II e 30, IV, da Lei nº 8.212, de 1991, com a redação atualizada até a Lei nº 9.528, de 1997), por **vício exclusivamente formal e apenas no tocante à cobrança da contribuição social do empregador rural pessoa física.**

41. A Excelsa Corte perfilhou o entendimento de que a instituição da contribuição do empregador rural pessoa física, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, estaria a depender da **edição de lei complementar**. Isso porque, no período anterior à edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o art. 195 da Constituição Federal não contemplava a previsão da “receita” como uma das possíveis bases de incidência das contribuições para a seguridade social. Nessa toada, a nova fonte de custeio não poderia ser instituída validamente por meio de lei ordinária em razão do disposto no art. 195, §4º, c/c o art. 154, I, da Constituição de 1988.

42. Além do reconhecimento do vício na seara estritamente formal, tem-se que a eiva de inconstitucionalidade declarada pelo STF **não recaiu sobre os citados dispositivos legais quando disciplinam a tributação do segurado especial**, mantendo-se, em relação a esse sujeito passivo, a incidência do tributo sobre alíquota e base de cálculo previstas nos incisos I e II do art. 25 da Lei 8.212, de 1991 (mesmo no período que antecede a Lei nº 10.256, de 2001). Registre-se que a discussão quanto à constitucionalidade da contribuição social do



segurado especial é objeto do Recurso Extraordinário nº 761.263/CS (tema 723 de repercussão geral¹²), ainda não julgado pela Corte Suprema.

43. Em acréscimo, no que diz respeito ao **período posterior à Lei nº 10.256, de 2001**, a questão foi submetida ao STF por meio do RE nº 718.874/RS, com repercussão geral.

44. Nesse julgamento, a Fazenda Nacional defendeu a constitucionalidade da reintrodução, no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.212, de 1991, da contribuição social incidente sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção do empregador rural pessoa física, por meio da Lei nº 10.256, de 2001, **porquanto advinda já sob a égide da Emenda Constitucional nº 20, de 1998**, que incluiu no art. 195, I, da Constituição Federal, o termo “*receita*” dentre as possíveis bases de incidência das contribuições destinadas à seguridade social.

45. De acordo com a tese da União, o legislador cuidou apenas de estender, para o empregador rural pessoa física, as previsões dos incisos I e II do art. 25 da Lei nº 8.212/91, **as quais haviam permanecido vigentes e eficazes em relação ao segurado especial¹³** e, portanto, nunca chegaram a efetivamente deixar o ordenamento jurídico, permitindo o seu aproveitamento por leis posteriores, como de fato ocorreu com a Lei nº 10.256, de 2001¹⁴.

46. Na sessão de 29.3.2017, ao julgar o paradigmático RE nº 718.874/RS, o Plenário do STF deu provimento ao recurso da União e, em seguida, firmou a seguinte tese: **“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”**. Eis a ementa do acórdão em referência:

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,**

¹² Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, caput; 97; 146, II e III; 150, I; 154, I; e 195, § 4º e § 8º, da Constituição federal, a constitucionalidade da contribuição a ser recolhida pelo segurado especial que exerce suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, sobre a receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, nos termos do art. 25 da Lei 8.212/1991, desde sua redação originária.

¹³ A declaração de inconstitucionalidade decorrente dos RE nº 363.852/MG e nº 596.177/RS, como ressaltado, não abarcaram as disposições legais no tocante ao segurado especial.

¹⁴ Conforme memoriais apresentados pela Fazenda Nacional nos autos do RE nº 718.874/RS.



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).

47. Por oportuno, convém mencionar trecho do voto do Min. Roberto Barroso que, de forma sintética - porém brilhante-, expôs as razões da constitucionalidade da contribuição social do empregador rural pessoa física instituída pela Lei nº 10.256, de 2001:

"(...) o art. 25, na verdade, previa duas situações diversas: a do empregador rural pessoa física e a do segurado especial. Portanto, na mesma redação, extraíam-se duas normas diferentes. O Supremo declarou a inconstitucionalidade de uma dessas normas, mas a textualidade do dispositivo subsistiu, e agora o Congresso está dizendo: "Aquele norma, eu estou restabelecendo porque tenho amparo na EC nº 20". Também aqui eu estou satisfeito quanto à questão do Princípio da Legalidade".

48. Por conseguinte, a interpretação da Resolução nº 15, de 2017, deve levar em conta esse cenário jurisprudencial relativo ao tema da contribuição social do produtor rural pessoa física, a fim de que possa refletir de modo fidedigno o objeto da declaração de inconstitucionalidade a que se refere, suspendendo a execução, em caráter *erga omnes*, única e exclusivamente do conteúdo normativo efetivamente reputado inconstitucional pelo STF.

VI

Interpretação conforme à Constituição da Resolução do Senado nº 15, de 2017.

49. Cabe à Administração Tributária, no seu papel de interpretar e aplicar os diversos atos normativos que conformam a legislação tributária, adotar linha de entendimento que seja **inteiramente obsequiosa à Constituição Federal e à interpretação que dela faz o Supremo Tribunal Federal**, seu intérprete máximo, cujos pronunciamentos, especialmente aqueles firmados em repercussão geral, igualmente vinculam a Fazenda Nacional.

50. Assim, partindo-se da compreensão de que se presumem constitucionais as leis e atos normativos editados pelo legislador, e em observância ao princípio da supremacia



da Constituição e da máxima eficácia das normas Constitucionais, cumpre à Fazenda Nacional extrair da textualidade da Resolução nº 15, de 2017, **interpretação conforme à Constituição**. Nesse sentido:

“Não se deve pressupor que o legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade. Daí que, se uma norma infraconstitucional, pelas peculiaridades de sua textura semântica, admite mais de um significado, sendo um deles coerente com a Constituição e os demais com ela incompatíveis, deve-se entender que aquele é o sentido próprio da regra em exame – leitura também ordenada pelo princípio da economia legislativa (ou da conservação das normas) ”.

51. Registre-se, por oportuno, que a interpretação conforme à Constituição encerra técnica de interpretação posta à disposição do operador do direito, traduzindo-se, inclusive, em modalidade de interpretação sistemática¹⁵, que visa extrair dos textos polissêmicos ou plurissignificativos a exegese que seja compatível com a Constituição Federal. Assim, não há qualquer perplexidade para que a Administração Pública dela lance mão no seu mister de interpretar e aplicar a legislação tributária.

52. Pois bem. O texto da Resolução nº 15, de 2017, refere-se à suspensão da execução “do inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e a execução do art. 1º da Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992, 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, de 10 de dezembro de 1997”.

53. Tem-se, aí, um complexo de enunciados legais que envolvem, basicamente¹⁶, a disciplina da contribuição social do empregador rural pessoa física e da contribuição social a cargo do segurado especial.

54. Ocorre que, para que guarde alinhamento com os precedentes do STF, não se pode conceber que o ato senatorial tenha o condão de suspender em absoluto o texto dos dispositivos legais que menciona, mas sim as **normas jurídicas deles decorrentes que**

¹⁵ É o que se extrai das lições de Gilmar Mendes e Paulo Gonet, que distinguem a chamada interpretação conforme à Constituição (técnica interpretativa) da declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto (técnica decisória). Op. cit., p. 1411/1414.

¹⁶ O art. 12, inciso V, da Lei nº 8.112, de 1991, contempla também disposições relativas à atribuição da condição de contribuinte individual a outras pessoas físicas, como o ministro da confissão religiosa, o empregado de organismo oficial em funcionamento no Brasil e o brasileiro que presta serviços no exterior para organismo oficial internacional.



tenham pertinência com a declaração de inconstitucionalidade do STF, cuja eficácia subjetiva a Resolução pretende estender.

55. A distinção que ora se faz em nada surpreende o intérprete na hermenêutica moderna: a diferenciação entre texto e norma. Com efeito, sob as vestes do mesmo texto de lei não raro constata-se, como na hipótese vertente, normas jurídicas distintas entre si.

56. Nessa perspectiva, deve-se reconhecer que o ato do Senado suspende a aplicação dos dispositivos alterados pelo art. 1º da Lei nº 8.540, de 1992, bem como as alterações posteriores realizadas nos mesmos artigos pela Lei nº 9.528, de 1997, **apenas e tão somente no que tange à normatização da contribuição previdenciária do empregador rural pessoa física, nada além disso.**

57. Decerto, essa foi a abrangência da inconstitucionalidade declarada pelo STF nos autos do RE nº 363.852/MG e do RE nº 596.177/RS, cujo teor há de ser refletido, necessariamente, pela Resolução nº 15, de 2017. Vale dizer, suspende-se a execução das normas jurídicas que dispõem sobre a tributação do empregador rural pessoa física e que emanam dos textos legais referidos na resolução (relacionados ao período anterior à Lei nº 10.256, de 2001).

58. Nessa toada, constata-se que a Resolução **não abrange as normas concernentes à tributação do segurado especial**, uma vez que o STF não atribuiu a elas a pecha de inconstitucionalidade, malgrado estejam sob o abrigo dos mesmos textos legais.

59. Ademais, a suspensão promovida pela Resolução nº 15, de 2017, não afeta a contribuição do empregador rural pessoa física **reinstituída a partir da Lei nº 10.256, de 2001**, com base no art. 195, I, “b”, da CF/88 (incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998). Tal constatação decorre de duas razões elementares, senão vejamos.

60. A uma, porquanto a tributação levada a efeito a partir de então está amparada por **contexto normativo substancialmente diverso** daquele submetido ao STF quando do julgamento do RE nº 363.852/MG e do RE nº 596.177/RS, aos quais a Resolução senatorial se reporta. Se a contribuição social do produtor rural pessoa física reinstituída pela Lei nº 10.256, de 2001, não foi objeto dos referidos recursos extraordinários, não pode, a toda evidência, estar abarcado pela respectiva Resolução.



61. A duas, porque a interpretação de que o ato do Senado seria capaz de projetar seus efeitos sobre a contribuição do empregador rural pessoa física com base na Lei nº 10.256, de 2001, significaria, sem dúvida, desprezar por completo a tese firmada pelo STF no RE nº 718.874/RS, que assentou a constitucionalidade formal e material da referida tributação.

62. Diga-se, aliás, que o Parecer do Senado Federal nº 88, de 2017, ao analisar o projeto de Resolução no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, consignou expressamente que **o referido ato normativo não abarca o período posterior à Lei nº 10.256, de 2001**. Confira-se:

“Outrossim, impende destacar que **não se está a discutir, nessa Resolução, a redação dada ao caput do art. 25, pela Lei nº 10.256/2001**. Os efeitos da medida *sub examine*, deste modo, estão limitados aos incisos I e II, do art. 25, e inciso IV, do art. 30, **na redação dada pelas Leis 8.540/92 e 9.528/97, tal como orientado pelo próprio STF**, que, em observância ao preceito insculpido no art. 52, inciso X, da Constituição, com arrimo, ainda no art. 178 de seu Regimento Interno, encaminhou, por duas ocasiões, ofício ao Senado da República (Ofícios “S”, nº 27/2013 e 48/2014), trazendo ao conhecimento desta Casa Legislativa o resultado definitivo do julgamento dos Res nºs 363.852/MG e 596.177/RS”.

63. Ademais, o fato de ainda ser possível, em tese, alguma modificação do julgado em sede de embargos declaratórios, em nada modifica a interpretação ora levada a efeito. De fato, como já realçado à saciedade neste opinativo, a Resolução do Senado deve ater-se, apenas e tão somente, aos limites da inconstitucionalidade declarada nos autos do RE nº 363.852/MG e do RE nº 596.177/RS, e ao contexto constitucional/legal submetido à apreciação da Corte nesses julgamentos.

64. Além dos dispositivos já mencionados, a Resolução *sub examine* prevê a **suspensão da execução do art. 12, inciso VII, da Lei nº 8.212, de 1991**, que veio a ser inserido **após** a aprovação do texto do projeto de resolução¹⁷ pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania –CCJ do Senado, na fase de revisão da redação final.

65. O citado art. 12, inciso VII, contempla a definição do segurado especial¹⁸, temática que, como visto, encontra-se alheia aos julgados que ensejaram a edição da Resolução em análise.

¹⁷ Projeto de Resolução nº 13, de 2017.

¹⁸ Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:
(...)



66. Tudo indica que a inclusão do art. 12, VII, no texto da Resolução, ocorreu para superar um equívoco material contido no acórdão do RE nº 363.852/MG: afirmou-se, naquela oportunidade, que o 1º da Lei nº 8.540, de 1992, havia conferido nova redação ao art. 12, VII, o que, na verdade, não ocorreu. De fato, dentre os preceptivos alterados pelo art. 1º da Lei nº 8.540, de 1992, não consta o art. 12, inciso VII, da Lei nº 8.112, de 1991.

67. Forçoso concluir que citado art. 12, inciso VII, encontra-se fora do alcance dos precedentes firmados no RE nº 363.852/MG e no RE nº 596.177/RS. A referência ao mencionado dispositivo legal decorre, portanto, de mero erro material consignado no acórdão do STF, que foi reverberado na Resolução nº 15, de 2017. Diga-se, uma vez mais, que a menção ao art. 12, VII, não constava do texto do projeto quando de sua aprovação pelo órgão competente do Senado.

68. Além disso, o dispositivo equivocadamente mencionado foi alterado por outras leis (Lei nº 8.398, de 1992, e Lei nº 11.718, de 2008), nenhuma delas objeto do julgamento empreendido pelo Supremo Tribunal Federal.

69. Ante todo o exposto, vê-se que a escorreita interpretação da Resolução do Senado nº 15, de 2017, que deverá nortear a aplicação do sobredito ato normativo pela Administração Tributária, **é a de que ela suspende a exigência da contribuição social do empregador rural pessoa física, incidente sobre o produto da comercialização da produção rural, tão somente em relação ao período anterior à Lei nº 10.256, de 2001.**

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008).

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).



70. Sem que se observem tais balizas hermenêuticas, estar-se-á conferindo à resolução um papel que extravasa os seus fins constitucionais, implicando, a um só tempo, absoluta afronta aos precedentes emanados do STF.

71. Decerto, admitir a suspensão em absoluto dos dispositivos mencionados na resolução, sem interpretá-los dentro dos lindes da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF, seria atribuir ao instituto da resolução do Senado o efeito de inovar a ordem jurídica, sem a observância do processo legislativo típico (arts. 61 e seguintes da Constituição Federal), o que, à toda evidência, seria inadmissível.

VII Conclusões

72. Diante de todo o exposto, após detida análise da Resolução nº 15, de 2017, à luz do **contexto normativo e jurisprudencial** que envolve o tema da contribuição social do empregador rural pessoa física incidente sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção rural, extraem-se as seguintes conclusões:

a) Em consonância com o art. 52, X, da Constituição, a suspensão promovida pela Resolução do Senado **deve se dar nos exatos limites da declaração de inconstitucionalidade afirmada pelo STF (à qual pretende atribuir eficácia *erga omnes*), nada além disso**. O Senado deve ater-se à extensão da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF, não lhe assistindo competência para examinar o mérito da decisão, para interpretá-la, para ampliá-la ou para restringi-la.

b) A Resolução do Senado nº 15, de 2017, que confere eficácia *erga omnes* à declaração de inconstitucionalidade decorrente do RE n. 363.852/MG, reafirmada no RE nº 596.177/RS, sob o regime da repercussão geral, há de ser interpretada nos limites dos julgamentos a que se refere, seja porque essa é a sua natural vocação, tal qual disposta na Carta Constitucional (art. 52, X), seja porque a observância ao próprio julgado em repercussão geral é medida que se impõe a juízes e tribunais (nCPC, art. 927) e à própria Administração Tributária (art. 19 da Lei nº 10.522, de 2002), mesmo que não houvesse a edição da sobredita resolução senatorial.



- c) Em matéria de contribuição previdenciária do empregador rural pessoa física sobre a receita bruta decorrente da comercialização de sua produção rural, o STF, **à luz de contexto constitucional e legal substancialmente diverso**, voltou a apreciar a temática sob essa nova roupagem **nos autos do RE nº 718.874/RS**, igualmente jungido ao regime da repercussão geral. Há de se reconhecer que a tese com repercussão geral firmada pelo Pretório Excelso nos autos do **RE nº 718.874/RS deverá necessariamente ser observada pela Administração Tributária, funcionando, sem dúvida alguma, como limite para a própria interpretação da Resolução nº 15, de 2017.**
- d) Cabe à Administração Tributária, no seu papel de interpretar e aplicar os diversos atos normativos que conformam a legislação tributária, adotar linha de entendimento que seja **inteiramente obsequiosa à Constituição Federal e à interpretação que dela faz o Supremo Tribunal Federal**, seu intérprete máximo, cujos pronunciamentos, especialmente aqueles firmados em repercussão geral, igualmente vinculam a Fazenda Nacional.
- e) Assim, partindo-se da compreensão de que se presumem constitucionais as leis e atos normativos editados pelo legislador, e em observância ao princípio da supremacia da Constituição e da máxima eficácia das normas Constitucionais, cumpre à Fazenda Nacional extrair da textualidade da Resolução nº 15, de 2017, **interpretação conforme à Constituição.**
- f) Nessa perspectiva, deve-se reconhecer que o ato do Senado suspende a aplicação dos dispositivos alterados pelo art. 1º da Lei nº 8.540, de 1992 (art. 12, inciso V, art. 25, incisos I e II, e art. 30, inciso IV, da Lei nº 8.212, de 1991), bem como as alterações posteriores realizadas nos mesmos artigos pela Lei nº 9.528, de 1997, **apenas e tão somente no que tange à normatização da contribuição previdenciária do empregador rural pessoa física.**
- g) A Resolução nº 15, de 2017, **não abrange as normas concernentes à tributação do segurado especial**, uma vez que o STF não atribuiu a elas a pecha de inconstitucionalidade, malgrado estejam sob o abrigo dos mesmos textos legais. A discussão quanto à constitucionalidade da contribuição social do segurado especial é objeto do Recurso Extraordinário nº 761.263/SC (tema 723 de repercussão geral), ainda não julgado pela Corte Suprema.



h) A suspensão promovida pela Resolução nº 15, de 2017, não afeta a contribuição do empregador rural pessoa física **reinstituída a partir da Lei nº 10.256, de 2001**, com base no art. 195, I, “b”, da CF/88 (incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998), uma vez que: (i) a tributação levada a efeito a partir de então está amparada por **contexto normativo substancialmente diverso** daquele submetido ao STF quando do julgamento do RE nº 363.852/MG e do RE nº 596.177/RS, aos quais a Resolução senatorial se reporta; (ii) entendimento contrário implicaria desprezo à tese firmada pelo STF no RE nº 718.874/RS, que assentou a constitucionalidade formal e material da tributação após a Lei nº 10.256, de 2001.

i) A Resolução senatorial prevê **a suspensão da execução do art. 12, inciso VII, da Lei nº 8.212, de 1991**, que não constava do texto do projeto de Resolução quando de sua aprovação pelo órgão competente do Senado. O art. 12, inciso VII, da Lei nº 8.212, de 1991, que traz regras relativas ao segurado especial, encontra-se fora do alcance dos precedentes firmados no RE nº 363.852/MG e no RE nº 596.177/RS. Ao que tudo indica, a referência ao mencionado dispositivo legal decorre de mero equívoco material consignado no acórdão do STF, que foi reverberado na Resolução nº 15, de 2017.

j) Além disso, o art. 12, VII, da Lei nº 8.212, de 1991, foi alterado por outras leis (Lei nº 8.398, de 1992, e Lei nº 11.718, de 2008), nenhuma delas objeto do julgamento empreendido pelo Supremo Tribunal Federal.

k) Por conseguinte, a escorreita interpretação da Resolução do Senado nº 15, de 2017, que deverá nortear a aplicação do sobredito ato normativo pela Administração Tributária, **é a de que ela suspende a exigência da contribuição social do empregador rural pessoa física, incidente sobre o produto da comercialização da produção rural, tão somente em relação ao período anterior à Lei nº 10.256, de 2001.**

l) Ratifica-se o entendimento consignado no Parecer RFB/COSIT nº 19, de 2017, no sentido de que as contribuições previstas nos incisos I e II do art. 25 da Lei nº 8.212, de 1991, e a obrigação da empresa adquirente de retê-las, são exigíveis desde a entrada em vigor da Lei nº 10.256, de 2001.

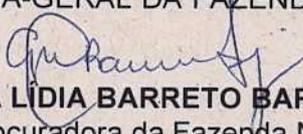
73. É o parecer. Caso aprovado, sugere-se o encaminhamento de cópia desta manifestação à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), assim como à Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União (SGCT/AGU), para ciência.



74. Recomenda-se, ainda, o envio de cópia do presente parecer aos Gabinetes dos Excelentíssimos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a fim de dar-lhes conhecimento da interpretação conferida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional à Resolução nº 15, de 2017, em absoluto respeito aos precedentes da Corte e, em última análise, à Constituição da República.

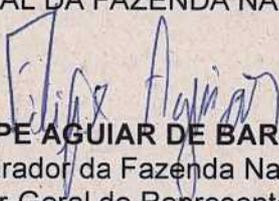
75. Por fim, sugere-se ampla divulgação deste parecer e sua inclusão no repositório contido no Sistema de Acompanhamento Judicial – SAJ.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 27 de setembro de 2017.


GEILA LÍDIA BARRETO BARBOSA DINIZ
Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. Encaminhe-se ao Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial e Administrativa Tributária.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 27 de setembro de 2017.


FILIPE AGUIAR DE BARROS
Procurador da Fazenda Nacional
Coordenador-Geral de Representação Judicial

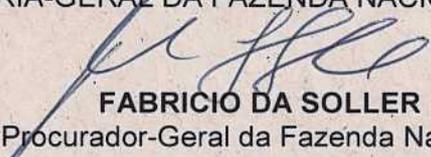
De acordo. Encaminhe-se ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 27 de setembro de 2017.


CLÁUDIO XAVIER SEEFELDER FILHO
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial e Administrativa Tributária

Aprovo. Encaminhe-se conforme proposto. Confira-se ampla divulgação ao presente parecer.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 27 de setembro de 2017.


FABRICIO DA SOLLER
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

