

19/08/2025

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.135 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**REQTE.(S)** : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB  
**ADV.(A/S)** : BRUNO CAVALCANTI DE ARAUJO E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : JUTAHY MAGALHAES NETO  
**ADV.(A/S)** : JUTAHY MAGALHÃES JUNIOR  
**ADV.(A/S)** : SIDNEY SÁ DAS NEVES  
**ADV.(A/S)** : NADJA GLEIDE SÁ DAS NEVES  
**ADV.(A/S)** : GEORGEA MICHELE LARANJEIRA FAISLON HUGHES  
**ADV.(A/S)** : FERNANDO DE OLIVEIRA HUGHES FILHO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Ementa:** DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIME DE SUSPENSÃO DO IPI. LIMITAÇÃO AO DIREITO DE CREDITAMENTO. CONSTITUCIONALIDADE DO § 5º DO ART. 29 DA LEI Nº 10.637/2002.

**I. Caso em exame**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição ao § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, a fim de assegurar ao adquirente de insumos submetidos ao regime de suspensão do IPI o direito ao creditamento do imposto.

**II. Questão em discussão**

2. A questão em discussão consiste em saber se: (i) a restrição legal ao direito de manutenção e utilização dos créditos do IPI apenas ao estabelecimento industrial remetente, nos casos de suspensão do imposto, viola o princípio da não cumulatividade, previsto no art. 153, § 3º, II, da Constituição Federal; e (ii) é possível conferir interpretação conforme à Constituição ao § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, para estender o direito ao crédito do IPI também ao adquirente dos insumos.

**ADI 7135 / DF**

**III. Razões de decidir**

3. O princípio da não cumulatividade pressupõe a efetiva cobrança do tributo na operação anterior; inexistindo pagamento do imposto – como ocorre nos casos de suspensão que redundam na ulterior remissão do crédito tributário – não há crédito a ser apropriado pelo adquirente.

4. A sistemática do art. 29, § 5º, da Lei nº 10.637/2002 representa uma escolha legislativa legítima, voltada à etapa inicial da cadeia produtiva, compatível com a Constituição e com a jurisprudência do STF (Tema 844 e Súmula Vinculante 58).

5. A tentativa de estender, por via judicial, o direito ao crédito configura indevida atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

6. A suspensão do IPI, ainda que tecnicamente distinta da isenção ou alíquota zero, possui os mesmos efeitos econômicos em relação ao creditamento, não gerando ônus tributário compensável.

**IV. Dispositivo e tese**

7. Pedido julgado improcedente. Declarada a constitucionalidade do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002.

**ACÓRDÃO:**

O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a constitucionalidade do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, que restringe o direito à manutenção e utilização de créditos do IPI ao estabelecimento industrial remetente, e afastou a pretensão de interpretação conforme à Constituição defendida na inicial. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo requerente, o Dr. Adonias dos Santos Costa; pelo interessado Congresso Nacional, o Dr. Mateus Fernandes Vilela Lima, Advogado do Senado Federal; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Marcelo Vinicius Miranda Santos, Advogado da União.

**ADI 7135 / DF**

Publique-se.

Brasília, 19 de agosto de 2025.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

*Documento assinado digitalmente*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.135 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNO CAVALCANTI DE ARAUJO E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **JUTAHY MAGALHAES NETO**  
**ADV.(A/S)** : **JUTAHY MAGALHÃES JUNIOR**  
**ADV.(A/S)** : **SIDNEY SÁ DAS NEVES**  
**ADV.(A/S)** : **NADJA GLEIDE SÁ DAS NEVES**  
**ADV.(A/S)** : **GEORGEA MICHELE LARANJEIRA FAISLON HUGHES**  
**ADV.(A/S)** : **FERNANDO DE OLIVEIRA HUGHES FILHO**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, partido político com representação no Congresso Nacional, por meio da qual objetiva que seja dada interpretação conforme à Constituição ao § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a possibilidade de manutenção e utilização de créditos do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI nas hipóteses de operações sujeitas ao regime de suspensão do referido tributo.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

Lei n. 10.637/2002

Art. 29. As matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem, destinados a estabelecimento que se dedique, preponderantemente, à elaboração de produtos

**ADI 7135 / DF**

classificados nos Capítulos 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23 (exceto códigos 2309.10.00 e 2309.90.30 e Ex-01 no código 2309.90.90), 28, 29, 30, 31 e 64, no código 2209.00.00 e 2501.00.00, e nas posições 21.01 a 21.05.00, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, inclusive aqueles a que corresponde a notação NT (não tributados), sairão do estabelecimento industrial com suspensão do referido imposto. (Redação dada pela Lei nº 10.684, de 30.5.2003)

§ 5º A suspensão do imposto não impede a manutenção e a utilização dos créditos do IPI pelo respectivo estabelecimento industrial, fabricante das referidas matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem.

A parte autora afirma que tal previsão implica a suspensão do IPI devido na saída de determinadas mercadorias listadas na TIPI. Ou seja: quando ocorre a saída de tais insumos, o IPI ficaria suspenso, e apenas seria cobrado quando da elaboração e embalagem dos produtos. Se realizada a condição prevista na lei, o imposto seria extinto, por força da remissão prevista no artigo 156, IV, do CTN.

Para a autora, ao assim estabelecer, o legislador causou dano direto ao adquirente do insumo. Isso porque, ao restringir o direito ao creditamento do IPI apenas ao remetente de insumos sujeitos à suspensão do imposto, vedando esse mesmo direito ao adquirente dos referidos bens, teria o legislador violado o princípio constitucional da não cumulatividade, consagrado no art. 153, § 3º, inciso II, da Carta Magna.

Alega, ainda, que a sistemática de suspensão do IPI não se confunde com regimes de isenção, alíquota zero ou não incidência, e que a restrição ora questionada resulta em ônus indevido aos adquirentes industriais e, por conseguinte, em aumento de custos repassados ao consumidor final, afetando especialmente o acesso a bens essenciais.

Requer, em sede cautelar, a suspensão da eficácia do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002 e, ao final, interpretação conforme à Constituição para

**ADI 7135 / DF**

assegurar o direito ao crédito do IPI também ao adquirente dos insumos submetidos ao regime de suspensão.

Adotei o procedimento da Lei n. 9.868/99, ao passo que requisitei informações e determinei a oitiva do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União.

A Presidência da República, por intermédio da Advocacia-Geral da União, prestou informações (INFORMAÇÕES n. 00102/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU), conforme EDOC 28.

Sustentou a ausência de ofensa ao princípio da não-cumulatividade. Afirma que o princípio da não cumulatividade pressupõe a cobrança do tributo em operação anterior, de modo que não seria possível creditar um tributo nos casos em que há anterior dispensa legal do seu recolhimento.

Sustenta que o STF já decidiu em sentido semelhante, no julgamento do RE nº 1.255.247-AgR, de relatoria do Ministro Edson Fachin.

Assim, argumenta que, na ausência de recolhimento do tributo, por qualquer forma de desoneração, não existiria crédito a ser mantido para a operação seguinte, não estando a hipótese abrangida pelo princípio da não cumulatividade.

Acrescenta que a CF/88 exige lei específica para a concessão de benefício fiscal e que a pretensão da autora – extensão do direito ao creditamento pela via judicial – seria equiparado a outros benefícios fiscais, o que caracterizaria afronta ao art. 150, § 6º, da CF.

Impugnou o pedido de concessão de medida cautelar.

Por sua vez, a Câmara dos Deputados os sustenta, preliminarmente, que a norma impugnada respeitou integralmente o devido processo legislativo, tendo sido convertida da Medida Provisória nº 66/2002, apreciada e aprovada conforme os ritos constitucionais e regimentais.

No mérito, defende a existência de espaço legítimo de conformação do legislador, decorrente do princípio da separação dos poderes. Invoca a doutrina de Hans Kelsen e Carlos Ari Sundfeld para destacar que o legislador, ao editar normas no âmbito de sua competência, goza de discricionariedade, limitada apenas pelos contornos da Constituição.

**ADI 7135 / DF**

Conclui que, respeitada a moldura constitucional, não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo, substituindo-se ao Congresso Nacional na conformação de políticas tributárias. Assim, a norma impugnada estaria dentro do espaço legítimo de conformação legislativa e deve ser tida como constitucional.

O Senado Federal argumenta, inicialmente, que não há controvérsia constitucional relevante que justifique o conhecimento da ação, sustentando que a matéria já se encontra pacificada no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Invoca, para tanto, o julgamento do Tema nº 844 da repercussão geral (RE nº 398.365), no qual se fixou a tese de que o princípio da não cumulatividade não assegura direito ao crédito presumido de IPI na aquisição de insumos isentos, não tributados ou sujeitos à alíquota zero, aplicando-se igualmente aos casos de suspensão do imposto.

O Senado assinala, ademais, que a suspensão do IPI prevista no § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002 não configura incidência tributária, de modo que não há cobrança anterior do tributo a ensejar compensação posterior, em respeito à regra-matriz de incidência e à técnica de creditamento própria do imposto.

Argumenta-se que a pretensão do autor configura tentativa de modificação legislativa pela via judicial, em violação à separação dos poderes, sendo inadmissível que se utilize a jurisdição constitucional para impor sentido normativo diverso daquele consagrado pelo legislador.

Ao final, requer o não conhecimento da ação, por ausência de controvérsia constitucional relevante, e, no mérito, a improcedência total do pedido, com a manutenção da presunção de constitucionalidade da norma impugnada.

A AGU apresentou manifestação (EDOC 36), em que suscita preliminar de inépcia da petição inicial, diante da ausência de juntada da cópia integral da norma impugnada, em afronta ao disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9.868/1999. Ressalta que a ausência de tal documento inviabiliza o conhecimento da ação, conforme já reconhecido

**ADI 7135 / DF**

por esta Suprema Corte em precedentes específicos.

No mérito, sustenta-se que a pretensão autoral parte de premissa equivocada quanto à extensão do princípio da não cumulatividade. Alega-se que o sistema constitucional de compensação tributária pressupõe a incidência efetiva do tributo na operação anterior, de modo que, inexistindo pagamento de IPI na etapa antecedente — por força da suspensão legal — não há crédito a ser aproveitado na operação subsequente.

A AGU aponta que a suspensão do imposto prevista no caput do art. 29 da Lei nº 10.637/2002 configura mecanismo legítimo de desoneração fiscal voltado à simplificação e incentivo de determinadas cadeias produtivas, não se confundindo com situações de isenção ou alíquota zero. O § 5º do mesmo artigo apenas permite o creditamento ao estabelecimento industrial fabricante dos insumos, o que reflete uma escolha legítima do legislador ordinário, não havendo violação à sistemática constitucional do IPI.

Em reforço à tese, são invocados diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal, dentre os quais se destaca o RE nº 398.365 (Tema 844 da repercussão geral), em que se firmou a orientação de que o princípio da não cumulatividade não assegura direito a crédito presumido de IPI relativamente à aquisição de insumos isentos, não tributados ou sujeitos à alíquota zero. Ainda, cita-se o ARE nº 1.248.466, em que se reconheceu a impossibilidade de creditamento nas hipóteses de suspensão do tributo.

Ao final, requer-se, em preliminar, o não conhecimento da ação por inépcia da inicial; e, no mérito, a improcedência do pedido, com reconhecimento da constitucionalidade do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002.

Solicitaram o ingresso no feito como amicus curiae: a) a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – ASCON (EDOC 39); b) SINTEMAL/RS – SINDICATO DAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, MECÂNICAS E DE MATERIAL ELÉTRICO E ELETRÔNICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (EDOC 51); c)

**ADI 7135 / DF**

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE PERNAMBUCO (EDOC 58); d) ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL – AEB (EDOC 62); e)

O parecer da Procuradoria-Geral da República, firmado pelo então Procurador-Geral da República, Augusto Aras, concluiu pela improcedência da ação, entendendo que a chamada "suspensão" prevista no § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002 constitui, na realidade, uma forma de isenção condicionada, sem expressão econômica do tributo, não gerando, por conseguinte, direito ao creditamento do IPI. O parecer invocou a Súmula Vinculante nº 58, bem como precedentes do STF, como o ARE nº 1.248.466, para afirmar a inexistência de violação ao princípio da não cumulatividade.

Por fim, indeferi o pedido de habilitação dos terceiros petionantes.  
É o relatório.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: BRUNO CAVALCANTI DE ARAUJO E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JUTAHY MAGALHAES NETO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JUTAHY MAGALHÃES JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SIDNEY SÁ DAS NEVES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NADJA GLEIDE SÁ DAS NEVES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GEORGEA MICHELE LARANJEIRA FAISLON HUGHES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FERNANDO DE OLIVEIRA HUGHES FILHO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**V O T O:**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Cinge-se a controvérsia à constitucionalidade do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, dispositivo que, ao tratar do regime de suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI na aquisição de insumos por determinadas cadeias produtivas, restringe o direito à manutenção e utilização dos créditos do imposto ao estabelecimento industrial remetente, vedando tal prerrogativa ao adquirente dos referidos bens.

Sustenta-se, em síntese, que tal limitação violaria o princípio da não cumulatividade, consagrado no art. 153, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, ao impedir que o adquirente aproveite o crédito do IPI incidente sobre a operação de entrada, ainda que o imposto esteja suspenso.

O ponto nodal da controvérsia, portanto, reside em definir se a sistemática de suspensão do IPI, tal como disciplinada pelo legislador, dá ensejo ou não ao surgimento do direito ao crédito tributário por parte do adquirente.

**ADI 7135 / DF**

Não há, contudo, inconstitucionalidade a ser proclamada, tampouco interpretação conforme a ser realizada, consoante pretende o partido que moveu a ação direta.

Em um ambiente de política fiscal, em que se entrelaçam escolhas econômicas, distributivas e estruturantes do próprio pacto federativo, é ao legislador que cabe a definição do modelo tributário adotado, inclusive no que tange às técnicas de desoneração, às hipóteses de incidência e à extensão do direito ao crédito.

Nesse cenário, ao Poder Judiciário não compete substituir, pela via hermenêutica, o arranjo institucional traçado pelo Parlamento, ainda que sob a roupagem de interpretação conforme à Constituição. O papel da jurisdição constitucional, como reiteradamente afirmado por esta Suprema Corte, é o de repudiar normas que ultrapassem os marcos constitucionais, jamais o de redesenhar modelos fiscais legítimos com base em preferências judiciais.

É que, há muito, entende a Suprema Corte, com elevada uniformidade, que a “intervenção do Poder Judiciário na esfera de discricionariedade de uma escolha política deve cingir-se ao exame de legalidade e constitucionalidade, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes, tendo em vista que não cabe ao juiz agir como legislador positivo”. (ARE 1307729 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 03-05-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-087 DIVULG 06-05-2021 PUBLIC 07-05-2021)

Portanto, qualquer juízo de inconstitucionalidade demanda, necessariamente, a demonstração de que o conteúdo normativo impugnado transborda os limites fixados pela Constituição, seja por contrariar diretamente uma norma de eficácia plena, seja por ofender de maneira evidente os princípios estruturantes do sistema constitucional tributário.

Não basta que determinada política pública — fiscal, no caso — se revele imperfeita ou mesmo ineficiente aos olhos de determinados segmentos econômicos ou de formulações doutrinárias. A jurisdição

**ADI 7135 / DF**

constitucional não se presta a corrigir escolhas legítimas do legislador, tampouco a promover, por via interpretativa, a redistribuição de encargos tributários ou a criação de benefícios fiscais sem lastro legal.

No caso, a parte autora busca conferir interpretação conforme à Constituição ao § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, com o intuito de estender o direito ao crédito do IPI ao adquirente de insumos submetidos ao regime de suspensão, quando a literalidade do dispositivo claramente reserva tal prerrogativa apenas ao “estabelecimento industrial, fabricante das referidas matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem”.

Veja-se a íntegra do dispositivo:

*Art. 29. As matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem, destinados a estabelecimento que se dedique, preponderantemente, à elaboração de produtos classificados nos Capítulos 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23 (exceto códigos 2309.10.00 e 2309.90.30 e Ex-01 no código 2309.90.90), 28, 29, 30, 31 e 64, no código 2209.00.00 e 2501.00.00, e nas posições 21.01 a 21.05.00, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, inclusive aqueles a que corresponde a notação NT (não tributados), sairão do estabelecimento industrial com suspensão do referido imposto. (Redação dada pela Lei nº 10.684, de 30.5.2003)*

(...)

*§ 5º A suspensão do imposto não impede a manutenção e a utilização dos créditos do IPI pelo respectivo estabelecimento industrial, fabricante das referidas matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem.*

A escolha legislativa é nítida: o benefício do creditamento do IPI, nas operações submetidas ao regime de suspensão, foi conferido exclusivamente ao remetente dos insumos, qual seja o “estabelecimento

**ADI 7135 / DF**

industrial, fabricante”. O texto normativo não contempla sequer os estabelecimentos meramente equiparados ao industrial, de modo que, a fortiori, revela-se pouco ou nada razoável que o regime seja estendido aos adquirentes.

Trata-se de uma delimitação consciente, racional e legítima por parte do legislador ordinário, que decidiu restringir o incentivo fiscal à etapa inicial da cadeia produtiva, visando controlar o alcance da desoneração e preservar os efeitos da política industrial pretendida.

Neste ponto, parece-me acertado, inclusive, o entendimento consolidado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que não se pode presumir a extensão automática dos efeitos de normas tributárias relativas ao “estabelecimento industrial” para os chamados “equiparados”, sem previsão expressa. Nas palavras do Ministro Mauro Campbell Marques, no julgamento do REsp 1.587.197/SP:

“(…) Não se pode presumir que todas as vezes que a legislação tributária mencione o estabelecimento industrial estaria a mencionar implicitamente também os estabelecimentos equiparados a industrial, sob pena de se tornar o sistema tributário, no que diz respeito ao IPI, imprevisível e inadministrável, mormente diante da função extrafiscal do tributo que exige intervenções calculadas e pontuais nos custos incorridos em cada etapa da cadeia econômica.” (STJ, 2ª Turma, REsp 1.587.197/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 19/04/2022, Info 733)

Veja-se, pois, que a pretensão do autor, se acolhida, resultaria em inequívoca atuação do Judiciário como legislador positivo, com a imposição de regime fiscal não previsto em lei, em flagrante tensionamento com o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição, segundo o qual qualquer benefício fiscal em matéria de tributo somente pode ser concedido mediante lei específica.

Perfílo, no ponto, da densa exposição da Câmara dos Deputados

**ADI 7135 / DF**

(eDOC 31), que, com base na doutrina de Carlos Ari Sundfeld, assim se manifestou:

(...) A separação de funções estatais, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, exige que o exercício da soberania se dê de forma compartilhada por meio de funções legislativas, executivas e judiciais, vinculadas organicamente a poderes correlatos, sem que haja qualquer preponderância ou dominância de uma sobre outra.

A ideia, de raiz iluminista, proveniente da ruptura com o estado absolutista, esvazia a concentração de poderes, pois, sob sua ótica, cada um desses exerce funções típicas e atípicas, sob permanente fiscalização e controle por parte dos demais, no chamado esquema de freios e contrapesos.

A propósito do tema, Carlos Ari Sundfeld<sup>2</sup> identifica os cinco eixos centrais do Estado Democrático de Direito, prestigiando a separação de poderes, conforme é possível depreender abaixo, in verbis:

19. Chegamos assim aos elementos do conceito de Estado Democrático de Direito: a) criado e regulado por uma Constituição; b) os agentes públicos fundamentais são eleitos e renovados periodicamente pelo povo e respondem pelo cumprimento de seus deveres; c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos que controlam uns aos outros; d) a lei produzida pelo Legislativo é necessariamente observada pelos demais Poderes; e) os cidadãos, sendo titulares de direitos, inclusive políticos, podem opô-los ao próprio Estado. (...)

Ocorre que, alinhada à separação de funções estatais, deve-se reconhecer, no exercício de cada uma delas, o legítimo espaço de atuação de seus legitimados. Dito de outro modo, há, sem dúvida, uma certa liberdade de atuação por parte dos poderes legislativo, executivo e judiciário, ínsito à sua própria

**ADI 7135 / DF**

autonomia e independência, de nítido perfil discricionário, que deve ser adequadamente observado. (...)

Do exposto, deve-se concluir que é devido certo espaço de conformação ao legislador, discricionariedade legislativa, desde que observada a moldura constitucional, verificando-se os limites de seus enunciados normativos e a preservação da eficácia dos direitos fundamentais nela consagrados.

Aludidos critérios hermenêuticos, por óbvio, não impedem eventual decisão em sentido contrário pela Suprema Corte, mas, estreme de dúvidas, impõe aos autores o dever de demonstração analítica e detalhada sobre o vício de constitucionalidade que macula o dispositivo.

Ocorre que a ratio da tese defendida na inicial não encontra ressonância na jurisprudência da Suprema Corte, que, em diversas oportunidades, já se pronunciou em sentido diverso.

Em se tratando de direito ao creditamento, tenho reiteradamente sustentado que todo e qualquer crédito pressupõe, imperativamente, o pagamento do valor correspondente ao tributo na operação anterior, salvo, evidentemente, escolha legislativa em sentido diverso, a qual, em todo caso, deverá ser interpretada de forma restritiva e excepcional.

Não havendo pagamento do tributo na etapa anterior, por força de isenção, alíquota zero, não incidência ou, como no caso, suspensão, não há crédito a ser apropriado pelo adquirente na etapa seguinte. Pouco importa a nomenclatura adotada, mas o resultado econômico real observado.

Foi essa lógica que culminou na decisão proferida por esta Corte no Recurso Extraordinário 398.365, com repercussão geral reconhecida (Tema 844), quando se assentou a seguinte tese: “O princípio da não cumulatividade não assegura direito de crédito presumido de IPI para o contribuinte adquirente de insumos não tributados, isentos ou sujeitos à alíquota zero.”

Em idêntico sentido, tem-se a Súmula Vinculante n. 58 do STF, a qual prescreve que “inexiste direito a crédito presumido de IPI

**ADI 7135 / DF**

relativamente à entrada de insumos isentos, sujeitos à alíquota zero ou não tributáveis, o que não contraria o princípio da não cumulatividade”.

Esclareço que, conquanto tais teses não tratem expressamente da hipótese de suspensão do IPI, não há como negar que a lógica subjacente à tese ali firmada se aplica integralmente ao caso ora em exame. O elemento determinante para a vedação ao creditamento não está na nomenclatura atribuída ao regime jurídico – se isenção, alíquota zero ou suspensão – mas sim na inexistência de efetiva exigência do tributo na operação antecedente.

No regime de suspensão previsto no art. 29 da Lei nº 10.637/2002, o IPI deixa de ser exigido não porque foi reduzido ou excluído, mas porque sua cobrança foi legalmente postergada, condicionando-se à ocorrência de determinados fatos ulteriores. Em grande parte das situações, verificada a destinação do insumo segundo os parâmetros legais, o crédito tributário sequer chega a se consolidar, sendo extinto por remissão, nos termos do art. 156, IV, do CTN.

A consequência prática é inequívoca: não há pagamento do tributo. E, como já assentado, sem pagamento anterior não há crédito a ser apropriado. O princípio da não cumulatividade opera com base na lógica compensatória entre débitos e créditos efetivamente realizados, não se compatibilizando com a criação judicial de créditos presumidos em hipóteses de desoneração legal.

Decerto, nada impede que, na hipótese de descumprimento das condições legais para a suspensão, o imposto venha a ser exigido do remetente ou do adquirente, ocasião em que, havendo pagamento efetivo e demonstração de repercussão econômica, possa-se cogitar o creditamento, segundo os parâmetros normativos aplicáveis.

Fora dessas situações excepcionais, contudo, não há que se falar em violação ao princípio da não cumulatividade. Como bem observa a doutrina, a estrutura desse princípio pressupõe a ocorrência de ônus tributário real na etapa anterior da cadeia produtiva, de forma que a compensação somente se viabiliza quando o montante do tributo tenha

**ADI 7135 / DF**

sido efetivamente cobrado e suportado pelo contribuinte.

Nesse sentido, Leandro Paulsen, ao comentar o art. 153, § 3º, II, da Constituição, destaca que o direito ao crédito do IPI exige a ocorrência concreta da cobrança do imposto nas operações antecedentes. Para o autor, em entendimento a respeito do qual me alinho, a compensação hábil à não cumulatividade pressupõe que o tributo tenha gerado um ônus tributário, não bastando a incidência teórica do fato gerador. A ausência de pagamento, portanto, afasta a configuração da cumulatividade e impede o surgimento de qualquer crédito a ser compensado. (PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo, 13. ed., São Paulo: Saraiva, 2022, p. 212)

No ponto, recorro que há decisões das turmas dessa Corte nas quais foi examinado o dispositivo objeto da ADI. Veja-se:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI). AQUISIÇÃO DE INSUMOS COM EXIGIBILIDADE SUSPensa. CREDITAMENTO. ANÁLISE DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL: OFENSA REFLEXA. APLICAÇÃO DO TEMA RG Nº 844. 1. O Tribunal de origem decidiu não ser aplicável à ora agravante o incentivo previsto no art. 29 da Lei federal nº 10.637, de 2002, afastando a possibilidade de creditamento de IPI relativo a insumos com exigibilidade suspensa. 2. Em que pesem as razões expostas neste regimental, é preciso ressaltar que, para acolher os argumentos da agravante, seria necessário reapreciar citada norma infraconstitucional, o que é vedado, pois a suscitada ofensa à Constituição da República, caso existente, seria meramente reflexa. 3. Ademais, embora o Supremo Tribunal, ao julgar o Tema RG nº 844, não tenha apreciado especificamente a questão da não cumulatividade do IPI no tocante a contribuinte adquirente de insumos com exigibilidade suspensa, ambas as Turmas desta Corte já possuem precedentes no sentido de aplicar o referido tema a esses casos, porquanto os

**ADI 7135 / DF**

fundamentos jurídicos para afastar o direito ao crédito presumido de IPI seriam os mesmos. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (RE 1464687 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 11-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-04-2024 PUBLIC 23-04-2024)

Portanto, ainda que a sistemática da suspensão apresente feições distintas das hipóteses de isenção e alíquota zero, o núcleo da ratio decidendi permanece válido: a ausência de pagamento do tributo na etapa anterior inviabiliza o surgimento do crédito na etapa subsequente. Destaco, no ponto, a ementa constante no parecer da Procuradoria-Geral da República:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 29, § 5º, DA LEI 10.637/2002. IPI. SUSPENSÃO DO TRIBUTO CONCEDIDA AOS CONTRIBUINTES FORNECEDORES DE MATÉRIAS-PRIMAS, DE PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS E DE MATERIAIS DE EMBALAGEM. ISENÇÃO CONDICIONADA. CREDITAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA NÃO CUMULATIVIDADE (ART. 153, § 3º, II, DA CF). AUSÊNCIA DE EXPRESSÃO ECONÔMICA DO TRIBUTO. SÚMULA VINCULANTE 58. 1. A dita “suspensão” conferida pelo art. 29, § 5º, da Lei 10.637/2002 configura, na verdade, isenção condicionada, que se equipara, para fins de creditamento, às hipóteses de desoneração tributária, sendo o tributo exigível somente se não satisfeitas as condições que ensejaram a “suspensão” do tributo. 2. A não cumulatividade do IPI exige que o tributo tenha expressão econômica para ser compensado, daí ser necessário que o valor correspondente seja destacado na nota fiscal expedida pelo contribuinte anterior da cadeia produtiva. Não havendo expressão econômica do tributo não há que se falar em creditamento. 3. A Súmula Vinculante 58 afasta o direito a crédito presumido de IPI relativamente à entrada de insumos isentos, sujeitos à alíquota zero ou não tributáveis. — Parecer pela improcedência do pedido.

**ADI 7135 / DF**

Outrossim, a invocação genérica de princípios constitucionais como a capacidade contributiva e a igualdade – suscitados pela autora – não se mostra suficiente, por si só, para infirmar a constitucionalidade do dispositivo impugnado. Ausente qualquer demonstração concreta de desequilíbrio ou distorção sistêmica, tais princípios funcionam mais como balizas de orientação do legislador do que como comandos normativos de eficácia negativa, aptos a invalidar uma opção política dentro do marco de conformação que lhe é próprio.

Tampouco os argumentos suscitados pelas entidades que postularam ingresso na lide, na qualidade de amici curiae, infirmam a constitucionalidade do dispositivo legal impugnado. Em verdade, o que se depreende de suas manifestações é, sobretudo, a busca por uma conformação normativa – pela via judicial - que atenda a interesses econômicos específicos, notadamente vinculados à redução de encargos tributários de determinados segmentos industriais.

Por fim, friso, e o faço apenas para conferir máxima clareza à tese ora adotada, não é adequada a tentativa de distinguir o regime de suspensão em relação a outras hipóteses desonerativas (isenção, alíquota zero, não incidência), para efeitos de creditamento. Ainda que se reconheça a peculiaridade técnica do regime suspensivo, o que se discute é precisamente a mesma problemática: a compatibilidade entre a exclusão do crédito e o princípio da não cumulatividade. E, como já assentado por esta Corte em diversas oportunidades, a sistemática da não cumulatividade não autoriza, de forma irrestrita, a compensação em qualquer hipótese de desoneração tributária.

Cabe ao legislador definir os contornos do direito ao crédito, dentro dos limites da razoabilidade e da proporcionalidade, o que foi observado no dispositivo examinado.

Ante o exposto, **julgo improcedente** o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a constitucionalidade do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, que restringe o direito à manutenção e utilização de créditos do IPI ao estabelecimento

**ADI 7135 / DF**

industrial remetente, e afasta a pretensão de interpretação conforme à Constituição defendida na inicial.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.135 DISTRITO FEDERAL**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

**RELATOR(A) : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB

ADV.(A/S) : BRUNO CAVALCANTI DE ARAUJO (27688/DF, 16080/PE)

ADV.(A/S) : JUTAHY MAGALHAES NETO (31226/BA, 23066/DF)

ADV.(A/S) : JUTAHY MAGALHÃES JUNIOR (14027/BA, 60457/DF)

ADV.(A/S) : SIDNEY SÁ DAS NEVES (19033/BA, 33683/DF)

ADV.(A/S) : NADJA GLEIDE SÁ DAS NEVES (45779/BA, 59377/DF)

ADV.(A/S) : GEORGEA MICHELE LARANJEIRA FAISLON HUGHES (38987/DF)

ADV.(A/S) : FERNANDO DE OLIVEIRA HUGHES FILHO (18109/BA, 38691/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a constitucionalidade do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, que restringe o direito à manutenção e utilização de créditos do IPI ao estabelecimento industrial remetente, e afastar a pretensão de interpretação conforme à Constituição defendida na inicial. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo requerente, o Dr. Adonias dos Santos Costa; pelo interessado Congresso Nacional, o Dr. Mateus Fernandes Vilela Lima, Advogado do Senado Federal; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Marcelo Vinicius Miranda Santos, Advogado da União. Plenário, Sessão Virtual de 8.8.2025 a 18.8.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário