



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 977.058 - RS (2007/0190356-0)

RELATOR : **MINISTRO LUIZ FUX**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIMED VALE DOS SINOS COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO
ADVOGADO : AIRTOM P PAIM JUNIOR E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA. ADICIONAL DE 0,2%. NÃO EXTINÇÃO PELAS LEIS 7.787/89, 8.212/91 E 8.213/91. LEGITIMIDADE.

1. A exegese Pós-Positivista, imposta pelo atual estágio da ciência jurídica, impõe na análise da legislação infraconstitucional o crivo da principiologia da Carta Maior, que lhe revela a denominada “vontade constitucional”, cunhada por Konrad Hesse na justificativa da força normativa da Constituição.

2. Sob esse ângulo, assume relevo a colocação topográfica da matéria constitucional no afã de aferir a que vetor principiológico pertence, para que, observando o princípio maior, a partir dele, transitar pelos princípios específicos, até o alcance da norma infraconstitucional.

3. A Política Agrária encarta-se na Ordem Econômica (art. 184 da CF/1988) por isso que a exação que lhe custeia tem inequívoca natureza de Contribuição de Intervenção Estatal no Domínio Econômico, coexistente com a Ordem Social, onde se insere a Seguridade Social custeada pela contribuição que lhe ostenta o mesmo *nomen juris*.

4. A hermenêutica, que fornece os critérios ora eleitos, revela que a contribuição para o Incra e a Contribuição para a Seguridade Social são amazonicamente distintas, e a fortiori, infungíveis para fins de compensação tributária.

5. A natureza tributária das contribuições sobre as quais gravita o *thema iudicandum*, impõe ao aplicador da lei a obediência aos cânones constitucionais e complementares atinentes ao sistema tributário.

6. O princípio da legalidade, aplicável *in casu*, indica que não há tributo sem lei que o institua, bem como não há exclusão tributária sem obediência à legalidade (art. 150, I da CF/1988 c.c art. 97 do CTN).

7. A evolução histórica legislativa das contribuições rurais denota que o Funrural (Prorural) fez as vezes da seguridade do homem do campo até o advento da Carta neo-liberal de 1988, por isso que, inaugurada a solidariedade genérica entre os mais diversos segmentos da atividade econômica e social, aquela exação restou extinta pela Lei 7.787/89.

8. Diversamente, sob o pálio da interpretação histórica, restou hígida a contribuição para o Incra cujo desígnio em nada se equipara à contribuição securitária social.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

9. Consequentemente, resta inequívoca dessa evolução, constante do teor do voto, que: (a) a Lei 7.787/89 só suprimiu a parcela de custeio do Prorural; (b) a Previdência Rural só foi extinta pela Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, com a unificação dos regimes de previdência; (c) entretanto, a parcela de 0,2% (zero vírgula dois por cento) – destinada ao Incra – não foi extinta pela Lei 7.787/89 e tampouco pela Lei 8.213/91, como vinha sendo proclamado pela jurisprudência desta Corte.

10. Sob essa ótica, à míngua de revogação expressa e inconciliável a adoção da revogação tácita por incompatibilidade, porquanto distintas as razões que ditaram as exações *sub judice*, **ressoa inequívoca a conclusão de que resta hígida a contribuição para o Incra.**

11. Interpretação que se coaduna não só com a literalidade e a história da exação, como também converge para a aplicação axiológica do Direito no caso concreto, viabilizando as promessas constitucionais pétreas e que distinguem o ideário da nossa nação, qual o de constituir uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades regionais.

12. Recursos especiais do Incra e do INSS providos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento aos recursos especiais, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira, Denise Arruda, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.
Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki.

Brasília (DF), 22 de outubro de 2008(Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 977.058 - RS (2007/0190356-0)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX (Relator): Trata-se de recursos especiais interpostos pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - Incra e INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, com fulcro no art. 105, III, alíneas "a" e "c", da Carta Magna, para adversar acórdão prolatado pela Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fls. 273):

"CONTRIBUIÇÃO ADICIONAL DE 0,2 AO INCRA. LEGITIMIDADE ATIVA. MATRIZ E FILIAIS. LEGITIMIDADE PASSIVA. INSS E INCRA. PRESCRIÇÃO. LC Nº 118/2005. COMPENSAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. TRANSFERÊNCIA DO ENCARGO. RESTITUIÇÃO PELO INCRA. CORREÇÃO MONETÁRIA. HONORÁRIOS.

Os estabelecimentos da matriz e das filiais são considerados, para fins fiscais, como entes autônomos, possuindo legitimidade para demandar isoladamente em juízo, tratando-se de tributo cujo fato gerador operou-se de forma individualizada, como no presente caso.

Nos casos em que se discute a inexigibilidade e a ilegalidade da contribuição adicional ao INCRA, afigura-se incindível a relação jurídica entre a mencionada autarquia e o INSS, porquanto são, respectivamente, destinatária dos recursos e órgão arrecadador e fiscalizador da contribuição combatida, dependendo a eficácia da sentença da participação de ambos no processo, a exigir a formação do litisconsórcio necessário.

O prazo prescricional só começa a fluir após a conclusão do procedimento administrativo de lançamento. E em se tratando de tributo sujeito a regime de lançamento por homologação, o marco inicial do prazo prescricional é a própria homologação, expressa ou tácita, quando efetivamente se tem por constituído o crédito tributário. Sendo assim, enquanto não concretizada a homologação do lançamento pelo Fisco, ou ainda não decorrido o prazo de cinco anos a que se refere o parágrafo 4º do artigo 150 do Código Tributário Nacional, não há falar em prescrição, só cogitável passados cinco anos da homologação.

O disposto no artigo 3º da LC nº 118/2005 se aplica tão-somente às ações ajuizadas a partir de 09 de junho de 2005, já que não pode ser considerado interpretativo, mas, ao contrário, vai de encontro à construção jurisprudencial pacífica sobre o tema da prescrição havida até a publicação desse normativo.

A contribuição adicional ao INCRA (0,2%), instituída pela Lei nº 2.613/55 e mantida pelo Decreto-lei nº 1.146/70, restou extinta com o advento da Lei nº 8.212/91, consoante entendimento adotado pela 1ª Seção desta Corte, independente de se tratar de empresas urbanas ou rurais.

A contribuição para o INCRA não comporta, por sua natureza, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

transferência do encargo financeiro, sendo inaplicáveis as modificações impostas pelas Leis n.ºs 9.032/95 e 9.129/95 no par. 1º do art. 89 da Lei n.º 8.212/91.

Incabível a restituição dos valores recolhidos indevidamente a título de contribuição adicional ao INCRA, no percentual de 0,2%, na modalidade de compensação, ou seja, na forma da Lei n.º 8.383/1991, porquanto além de inexistir contribuição da mesma espécie e destinação legal correspondente a período subsequente, não há correspondência entre credor e devedor a viabilizar o encontro de contas. Resguardado o direito à repetição do indébito pela via do precatório.

Cumpra unicamente ao INCRA a restituição do indébito, porquanto o INSS tem responsabilidade tão-somente pela arrecadação e fiscalização da contribuição em tela, cujos valores são recolhidos ao cofre do instituto destinatário.

Correção monetária pelos índices da UFIR, de janeiro de 1992 até 31/12/1995, e da SELIC (a partir de 1º/01/1996), que substitui a indexação monetária e os juros. Aplicável também a Súmula n.º 162 do STJ.

Verba honorária alterada para o percentual de 10% sobre o valor da condenação, devendo ser suportada na proporção de 30% pelo INSS e de 70% pelo INCRA, bem assim as custas processuais."

Relata-se nos autos que a UNIMED VALE DOS SINOS SOCIEDADE COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO LTDA. ajuizou, em 02.04.2004, ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária, cumulada com pedido de repetição de indébito, em face do Incra e do INSS. Pleiteou a entidade cooperativa o reconhecimento de suposta ilegalidade da cobrança da contribuição social devida ao Incra, instituída pela Lei n.º 2.613, de 23 de setembro de 1955 e mantida pelo Decreto-lei n.º 1.146, de 31 de dezembro de 1970, que teria sido revogada pela Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991 e a repetição dos valores indevidamente pagos.

O Juízo da 1ª Vara Federal de Novo Hamburgo - SJ/RS, instruiu os autos e julgou procedente o pedido (fls. 225/227) para desobrigar a autora e suas filiais do recolhimento da referida contribuição social, assegurando, ainda, a devolução dos montantes pagos e não prescritos. Condenou, ainda, a sucumbente ao pagamento de custas e verba honorária no importe de 10% do valor da causa.

Após a oposição de embargos de declaração pelo Incra (fls. 231/231), parcialmente acolhido para rever o prazo de prescrição (fls. 253/254), o INSS interpôs recurso de apelação (fls. 232/252), alegando sua ilegitimidade passiva para a repetição do indébito, defendendo a exigibilidade da contribuição ao Incra e a impossibilidade de compensação dos créditos devidos por este último com as contribuições pagas ao INSS.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conforme acima transcrito, a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região deu parcial provimento à apelação do INSS, para reconhecer sua ilegitimidade em relação à restituição de indébito, que seria obrigação concernente ao Incra e deu parcial provimento à remessa oficial, para afastar a legitimidade ativa das filiais da autora para a ação e ainda modificou a verba honorária fixada na sentença (fls. 226/273 verso).

Ao acórdão, a UNIMED VALE DOS SINOS opôs embargos de declaração (fls. 276/278), que restaram rejeitados (fls. 309/310).

Irresignados, o INSS e o Incra aduzem, em suas razões (fls. 281/300 e 314/334), a violação do art. 6º, § 4º da Lei 2.613/55, 1º e 3º do DL nº 1.146/70, 15, II da LC nº 11, de 25 de maio de 1971, 3º da Lei 7.787, de 30 de junho de 1989, 11, 22, 23 e 105, todos da Lei 8.212/91. Informam que a arrecadação em comento é destinada ao custeio de programas de colonização e reforma agrária, de interesse de toda a coletividade, constituindo-se, em verdade, de contribuição de intervenção do domínio econômico. Asseveram que a aludida contribuição se encontra inserida no conceito de tributo, sendo devida por todos os empregadores, urbanos ou rurais, tendo por base de cálculo o total de salários pagos e fato gerador a ação de efetuar pagamentos.

As contra-razões foram apresentadas às fls. 368/371.

O crivo de admissibilidade restou acostado às fls. 379/380.

Os autos foram recebidos por esta Corte em 15.08.07 (fls. 384).

Consoante despacho de fls. 386, reconheceu-se a existência de multiplicidade de recursos a respeito da matéria versada no processo, deflagrando-se o procedimento previsto no art. 543-C, do CPC, e do art. 2º, § 1º da Resolução nº 8, de 7 de agosto de 2008, do STJ. Em razão disso, determinou-se a vista dos autos ao Ministério Público, para pronunciamento, a comunicação do teor do referido despacho aos demais Ministros da Primeira Seção do STJ e a suspensão do julgamento dos recursos especiais atinentes à mesma matéria.

O Ministério Público Federal manifestou-se pela legitimidade da contribuição social instituída em benefício do Incra, mesmo após a edição da Lei nº 8.212/91 (fls. 402/408), suscitando precedente desta Corte Superior, estabelecido no EREsp nº 681.120/SC, de relatoria do e. Ministro Castro Meira.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 977.058 - RS (2007/0190356-0)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA. ADICIONAL DE 0,2%. NÃO EXTINÇÃO PELAS LEIS 7.787/89, 8.212/91 E 8.213/91. LEGITIMIDADE.

1. A exegese Pós-Positivista, imposta pelo atual estágio da ciência jurídica, impõe na análise da legislação infraconstitucional o crivo da principiologia da Carta Maior, que lhe revela a denominada “vontade constitucional”, cunhada por Konrad Hesse na justificativa da força normativa da Constituição.

2. Sob esse ângulo, assume relevo a colocação topográfica da matéria constitucional no afã de aferir a que vetor principiológico pertence, para que, observando o princípio maior, a partir dele, transitar pelos princípios específicos, até o alcance da norma infraconstitucional.

3. A Política Agrária encarta-se na Ordem Econômica (art. 184 da CF/1988) por isso que a exação que lhe custeia tem inequívoca natureza de Contribuição de Intervenção Estatal no Domínio Econômico, coexistente com a Ordem Social, onde se insere a Seguridade Social custeada pela contribuição que lhe ostenta o mesmo *nomen juris*.

4. A hermenêutica, que fornece os critérios ora eleitos, revela que a contribuição para o Incra e a Contribuição para a Seguridade Social são amazonicamente distintas, e a fortiori, infungíveis para fins de compensação tributária.

5. A natureza tributária das contribuições sobre as quais gravita o *thema iudicandum*, impõe ao aplicador da lei a obediência aos cânones constitucionais e complementares atinentes ao sistema tributário.

6. O princípio da legalidade, aplicável *in casu*, indica que não há tributo sem lei que o institua, bem como não há exclusão tributária sem obediência à legalidade (art. 150, I da CF/1988 c.c art. 97 do CTN).

7. A evolução histórica legislativa das contribuições rurais denota que o Funrural (Prorural) fez as vezes da seguridade do homem do campo até o advento da Carta neo-liberal de 1988, por isso que, inaugurada a solidariedade genérica entre os mais diversos segmentos da atividade econômica e social, aquela exação restou extinta pela Lei 7.787/89.

8. Diversamente, sob o pálio da interpretação histórica, restou hígida a contribuição para o Incra cujo desígnio em nada se equipara à contribuição securitária social.

9. Consequentemente, resta inequívoca dessa evolução, constante do teor do voto, que: (a) a Lei 7.787/89 só suprimiu a parcela de custeio do Prorural; (b) a Previdência Rural só foi extinta pela Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, com a unificação dos regimes de previdência; (c) entretanto, a parcela de 0,2% (zero vírgula dois por cento) – destinada ao Incra – não foi extinta pela Lei 7.787/89 e tampouco pela Lei 8.213/91, como vinha sendo proclamado pela jurisprudência desta Corte.

10. Sob essa ótica, à minguada de revogação expressa e inconciliável a adoção da revogação tácita por incompatibilidade, porquanto distintas as



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

razões que ditaram as exações *sub judice*, **ressoa inequívoca a conclusão de que resta hígida a contribuição para o Incra.**

11. Interpretação que se coaduna não só com a literalidade e a história da exação, como também converge para a aplicação axiológica do Direito no caso concreto, viabilizando as promessas constitucionais pétreas e que distinguem o ideário da nossa nação, qual o de constituir uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades regionais.

12. Recursos especiais do Incra e do INSS providos.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX (Relator): Preliminarmente, conheço dos recursos especiais, porquanto devidamente prequestionada a matéria federal nele ventilada.

Com efeito, razão assiste ao Incra e INSS acerca da hígidez da referida contribuição (adicional de 0,2%), o que implica na ausência de direito à repetição de indébito pelo contribuinte e, conseqüentemente, torna prejudicadas as demais questões suscitadas.

DA EXIGIBILIDADE DA CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA (ADICIONAL DE 0,2%)

Ante o novel entendimento esposado pela Primeira Seção desta Corte no julgamento dos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 770.451/SC, ocorrido em 27.09.2006, em que se sagrou vencedora a tese vertida pelo e. Ministro Castro Meira.

Na oportunidade, a i. Ministra Eliana Calmon, no bojo de voto-vogal, assim se pronunciou acerca do tema:

"(...)O meu pronunciamento tem como base recente voto-vista proferido pelo Ministro Teori Zavascki no EREsp 681.180/SC na sessão de 22/03/2006. Sua Excelência, na oportunidade, posicionou-se em favor da compensação, após elaboração de um longo voto, cujas conclusões podem ser assim resumidas: 1) a contribuição para o INCRA, oriunda da Lei 2.613/55 (art. 6º, § 4º), pelo DL 1.146/70 dividiu-se entre o INCRA e o FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural; 2) com a LC 11/71, criado o PRORURAL - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, passou o FUNRURAL a compor a receita do novo programa, até que veio a ser extinto, juntamente com a contribuição para o INCRA, pela Lei 7.787/89; 3) a contribuição destinada ao INCRA, desde a sua instituição, sempre teve por finalidade o financiamento de prestações e serviços relacionados à previdência, à assistência e à saúde do trabalhador rural; 4) viabiliza-se assim a compensação entre as contribuições ao INCRA e as contribuições previdenciárias arrecadadas pelo INSS.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Louvo o voto do Ministro Teori Zavascki, o qual faz uma correta retrospectiva da legislação referente à contribuição para a Previdência Rural e que, em um determinado momento, pelo Decreto-Lei 1.146/70, cindiu a exação para destinar parte ao INCRA e parte ao FUNRURAL, como bem anotou o Ministro Teori.

A partir daí é que passo a discordar do entendimento do Ministro Teori, pelas razões que tentarei expor, alertando os meus pares para a importância do tema, diante do grande número de processos sobre a questão e que encontra divergência entre as Turmas da Primeira Seção. Enquanto a Segunda Turma nega a compensação das contribuições para o INCRA com as contribuições previdenciárias, como está a fazer o relator, Ministro Castro Meira, ao adotar o contido no voto paradigma oriundo da mesma Segunda Turma, a Primeira Turma está em posição oposta, entendendo possível a compensação, como fez o Ministro Teori Zavascki, ao proferir o voto-vista no EREsp 681.120/SC, cujo relator é também o Ministro Castro Meira.

Até o advento da LC 11/71, tenho a mesma compreensão do Ministro Teori e, com as minhas palavras, assim resumo a retrospectiva legislativa:

1. No Brasil, o serviço de previdência social do trabalhador rural sempre foi problemático e de difícil solução, não sendo diferente no que diz respeito ao serviço de assistência social, o que pode ser comprovado pela alteração constante da legislação, principalmente quando do governo militar, em função da tentativa de efetivar o governo de exceção o programa de reforma agrária, a partir da aprovação do Estatuto da Terra, Lei 4.504/64;

2. O certo é que sobre o tema previdência rural o diploma básico é a Lei 2.613/55, pois com ela foi criado o SERVIÇO SOCIAL RURAL, sob a forma de fundação pública, vindo posteriormente a inspirar a criação do SESC e SENAC, SESI e SENAI, serviços sociais destinados aos trabalhadores do comércio e da indústria, respectivamente, além da LBA;

3. De tudo que se passou, desde a Lei 2.613/55, o que se tem de maior relevância foi a criação do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, pelo DL 1.110/70, com o objetivo precípuo de promover e executar a reforma agrária do País, bem como promover o desenvolvimento rural. A partir daí a contribuição instituída pela Lei 2.613/55, destinada a atender aos rurícolas, dividiu-se em duas fontes: uma para o INCRA e outra para atender ao FUNRURAL, como previsto no DL 1.146/70, na proporção de cinquenta por cento da arrecadação prevista na Lei 2.613/55 para cada uma das autarquias;

4. A LC 11/71 é de importância fundamental na compreensão da questão examinada. Com ela, o FUNRURAL passou a gerir um novo programa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

chamado – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL, permanecendo com a mesma receita prevista no DL 1.146/70 e mais: a) 2% (dois por cento) do valor comercial dos produtos rurais, contribuição devida pelo produtor rural (art. 15, I) e b) 2,4% (dois vírgula quatro por cento) da contribuição de que trata o art. 3º do DL 1.146/70, majorado para 2,6% (dois vírgula seis por cento), destinando-se 2,4% (dois vírgula quatro por cento) ao FUNRURAL, continuando o INCRA com o mesmo percentual de 0,2% (zero vírgula dois por cento), como previsto no DL 1.146/70. Trago, em resumo simplificado, quadro explicativo da evolução legislativa:

Lei 2.613/55	DL 1.110/70	DL 1.146/70	LC 11/71
<p>Cria o Serviço Social Rural – SSR (Fundação) com o objetivo de prestar serviços sociais e outros no meio rural – inspirou a criação do SESC, SENAC, SESI, SENAI e LBA.</p> <p>Recursos:</p> <p>- 3% - sobre remuneração dos empregados (art. 6º)</p> <p><u>Destinado ao SSR</u></p> <p>- 1% - sobre remuneração dos empregados (outras empresas rurais - art. 7º)</p> <p><u>Destinado ao SSR</u></p> <p>- 0,3% - adicional sobre total dos salários pagos – devido pelos empregadores (art. 6º, § 4º)</p> <p><u>Destinado ao SSR</u></p>	<p>Cria o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e extingue o IBRA, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária.</p> <p>Nos termos do Decreto 68.153/71, incumbia ao INCRA, precipuamente: promover e executar a reforma agrária, visando corrigir a estrutura agrária do país, adequando-o aos interesses do desenvolvimento econômico e social; promover, coordenar, controlar e executar a colonização; promover o desenvolvimento rural (...).</p>	<p>Dispõe sobre a distribuição das contribuições da Lei 2.613/55.</p> <p>I – INCRA</p> <p>- 2,5% (art. 6º da Lei 2.613/55) sobre a soma da folha mensal dos salários de contribuição previdenciária dos empregados (art. 2º)</p> <p>- 1% (art. 7º da Lei 2.613/55) – devida apenas pelos exercentes de atividades rurais em imóvel sujeito à ITR (art. 5º)</p> <p>- 0,2% = 50% de 0,4% (art. 35, § 2º, VIII, da Lei 4.863/65) (art. 3º c/c 1º, I, 2)</p> <p>II – FUNRURAL</p> <p>- 0,2% = 50% de 0,4% (art. 35, § 2º, VIII, da Lei 4.863/65) (art. 3º c/c 1º, II)</p>	<p>Cria o PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, gerido pelo FUNRURAL</p> <p>Recursos (= Decreto 69.919/72):</p> <p>- 2% - sobre o valor comercial dos produtos rurais devido pelo produtor rural – art. 15, I</p> <p>- 2,4% (art. 3º do DL 1.146/70)* - art. 15, II</p> <p>AO INCRA: - 0,2% (art. 15, II)</p> <p>* A contribuição de 0,4% do art. 3º do DL 1.146/70 foi majorada para 2,6%, cabendo 2,4% ao FUNRURAL e 0,2% ao INCRA</p>

5. Advirta-se que o INCRA nunca teve a seu cargo a atribuição de serviço previdenciário, incumbindo-se, de acordo com a lei que o criou, a: 1) promover e executar a reforma agrária; 2) promover, coordenar,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

controlar e executar a colonização; 3) promover o desenvolvimento rural, não sendo demais transcrever o disposto no art. 2º do DL 1.110/70:

Art. 2º Passam ao INCRA todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), que ficam extintos a partir da posse do Presidente do novo Instituto.

Tal assertiva facilmente se comprova a partir da análise de documentos que me foram entregues através de memorial distribuído pelo INCRA (e que faço juntar ao presente voto-vista por cópia), os quais demonstram que o INSS até hoje arrecada a contribuição para o INCRA e a ele repassa, receita essa que foi utilizada, em 2001, pela autarquia na aplicação de serviços sociais no meio rural e em programa de aprendizagem das técnicas de campo (conforme Prestação de Contas Anual do INCRA - Exercício de 2001).

6. O serviço previdenciário e assistencial ficou a cargo do FUNRURAL, cujo sistema permaneceu ao advento da CF de 1988 até a Lei 7.787/89, diploma que veio a estabelecer alíquota única de 20% (vinte por cento), com uma complementação para atender às prestações por acidente do trabalho – quando houve a unificação da previdência pela Lei 8.213/91;

7. É importante transcrever aqui o que dispôs as Leis 7.787/89 e 8.213/91 para justificar o meu novo posicionamento, no sentido de entender (diferentemente do que vinha proclamando, em consonância com a jurisprudência desta Corte) que não houve extinção da contribuição do INCRA, pois não há referência alguma ao percentual de 0,2% (zero vírgula dois por cento). Vejamos:

Lei 7.787/89:

Art. 3º. A contribuição das empresas em geral e das entidades ou órgãos a ela equiparados, destinada à Previdência Social, incidente sobre a folha de salários, será:

I - de 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados, avulsos, autônomos e administradores;

II - de 2% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e avulsos, para o financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho.

§ 1º. A alíquota de que trata o inciso I abrange as Contribuições para o salário-família, para o salário-maternidade, para o abono anual e para o PRORURAL,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que ficam suprimidas a partir de 1º de setembro, assim como a contribuição básica para a Previdência Social.

Lei 8.213/91:

Art. 138. Ficam extintos os regimes de Previdência Social instituídos pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, e pela Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, sendo mantidos, com valor não inferior ao do salário mínimo, os benefícios concedidos até a vigência desta Lei.

Parágrafo único. Para os que vinham contribuindo regularmente para os regimes a que se refere este artigo, será contado o tempo de contribuição para fins do Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no Regulamento.

Pode-se verificar, pelo texto transcrito, que em nenhum momento houve referência à supressão do percentual de 0,2% da contribuição para o INCRA, a qual nunca foi destinada à previdência, nem ao salário-família, nem ao salário-maternidade, nem tampouco para financiar o abono anual, pois tem destinação específica, ou seja, promover a reforma agrária.

8. Conclui-se, pois, a partir dos itens destacados que:

- a) a Lei 7.787/89 só suprimiu a parcela de custeio do PRORURAL;*
- b) a Previdência Rural só foi extinta pela Lei 8.213/91, com a unificação dos regimes de previdência;*
- c) entretanto, a parcela de 0,2% (zero, dois por cento) – destinada ao INCRA – não foi extinta pela Lei 7.787/89 e tampouco pela Lei 8.213/91, como vinha sendo proclamado pela jurisprudência desta Corte.*

O Ministro Teori Zavascki, no judicioso e cuidadoso voto-vista, proferido no EREsp 681.120-SC, afirmou:

'Finalmente, com o advento da Lei 7.787/89, restou extinta a contribuição para o FUNRURAL, bem assim o adicional de 0,2% para o INCRA, por força do seu art. 3º, § 1º ("....."). Esse foi o entendimento recentemente assentado pela Segunda Seção, superando anterior divergência, no julgamento do EREsp 503.287/PR, Min. João Otávio de Noronha, DJ de 19.09.2005.'

O alinhamento que faço, nesta oportunidade, contém duas posições:

- a primeira, agora por mim adotada a partir de profundo estudo sobre o tema (que serve de sustentáculo para a análise da divergência em questão), no sentido de considerar que a contribuição devida ao INCRA não tem a mesma natureza jurídica e destinação da contribuição previdenciária sobre a folha de salários (art. 3º, I da Lei 7.787/89), tendo resistido à Constituição Federal de 1988, à Lei 7.787/89 e à Lei 8.213/91 até os dias atuais;



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

- a segunda, acompanhando o entendimento da Segunda Turma, no sentido de não admitir a compensação da contribuição previdenciária com a contribuição do INCRA – esta a tese jurídica constante deste recurso (reformulando a orientação por mim adotada nos REsps 592.928/RS e 443.733/RS).

Com essas considerações, voto acompanhando o relator, dando provimento aos embargos de divergência."

Posteriormente, a e. Ministra aditou seu voto, asseverando o seguinte:

"Considerando a manifestação dos meus pares na sessão de 26/04/2006, entendo indispensável a complementação do voto por mim proferido, uma vez que procurei me restringir a uma abordagem infraconstitucional da matéria. Entretanto, como a discussão travada naquela assentada teve muito maior ênfase no aspecto constitucional da contribuição do INCRA, acrescento as seguintes considerações:

1. NATUREZA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA

1.1. A Constituição Federal de 1988, dentro da sua característica programática, buscou enunciar diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade brasileira, visando projetar "um Estado desenvolvido e forte, o quão necessário seja para que os fundamentos afirmados no seu art. 1º e os objetivos definidos no seu art. 3º venham a ser plenamente realizados, garantindo-se tenha por fim, a ordem econômica, assegurar a todos existência digna." (Eros Roberto Grau, em "A Ordem Econômica na Constituição de 1988", Malheiros, 10ª ed., 2005, São Paulo, pág. 131).

Particularmente, na busca da interpretação dos títulos que normatizam a "Ordem Econômica" (Título VII) e a "Ordem Social" (Título VIII), os quais serão necessariamente objeto de análise para o fim de enquadramento da contribuição para o INCRA como Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE ou como contribuição para o custeio da Seguridade Social, verificaremos que não é tarefa fácil, nem simplória, a interpretação das normas constitucionais respectivas, principalmente ante os conceitos nem sempre precisos de que a Constituição se utiliza.

Faço essa advertência porquanto mesmo para a compreensão do que sejam a "Ordem Social" e a "Ordem Econômica", não pode o intérprete buscar uma compartimentação de ambos os conceitos, como se estanques fossem.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ao contrário, de uma simples leitura do texto constitucional podemos verificar que tanto no título relativo à Ordem Econômica, quanto no relativo à Ordem Social, vamos encontrar como **fundamentos comuns** a ambas as "ordens" os princípios da **valorização do trabalho humano** e da **justiça social**, tendo-se sempre presente que eles também são fundamentos e objetivos comuns ao próprio Estado brasileiro (arts. 1º, IV e 3º, I, III e IV), e têm, ainda, uma raiz comum fundada no princípio da **dignidade da pessoa humana**, princípio fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III).

De fato, os princípios constitucionais, dada a sua natureza normogenética e o seu elevado grau de abstração, tendem a propiciar uma regulação unitária (princípio da unidade da Constituição) do "dever ser" no qual busca a Constituição conformar toda a "Ordem Jurídica".

Nesse ponto, relevante assinalar que "toda a ordem jurídica é social, na medida em que voltada à ordenação social" (Eros Roberto Grau, ob. cit., pág. 71).

Considerando-se tais alinhamentos principiológicos e, ainda, a finalidade programática da Constituição, vemos que ela enuncia, no art. 170, como **fundamentos** da "Ordem Econômica" a **valorização do trabalho humano e da livre iniciativa**; como seu **objetivo** assegurar a **todos existência digna, conforme os ditames da justiça social** e, como seus **princípios**, dentre outros, a **função social da propriedade, a diminuição das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego**.

Assim, para atender aos ditames da justiça social, não se pode compreender como uma propriedade rural na forma de latifúndio improdutivo (ou seja, que não esteja atendendo à sua função social) possa permanecer intacta enquanto os reclames sociais decorrentes da dignidade da pessoa humana, da diminuição das desigualdades regionais de um país com proporções continentais e da busca do pleno emprego estejam plenamente desatendidos. Daí a previsão constitucional de intervenção na ordem econômica, inclusive mediante a implementação de contribuições de intervenção no domínio econômico, na forma do seu art. 149.

1.2. Para a compreensão jurídica da contribuição interventiva, deve-se ter presente que o que a caracteriza e a particulariza em relação aos impostos e contribuições sociais é o objetivo específico perseguido pelo órgão estatal competente para esse fim, nos termos de sua lei criadora (vide Hugo de Brito Machado, em "Curso de Direito Tributário", Malheiros, 16ª ed., São Paulo, 1999, pág. 330). No caso da contribuição para o INCRA, o seu traço característico é justamente a finalidade voltada para a colonização e para a reforma agrária.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Esse instituto - reforma agrária -, nas palavras de Eros Roberto Grau (ob. citada, pág. 247), é "seguramente, tão indispensável à realização do fim da ordem econômica quanto à integração e modernização do capitalismo nacional."

*Para que seja possível a sua manifestação concreta na ordem econômica, o princípio da **função social da propriedade** ocupa papel de destaque, especificamente a função que se projeta sobre a propriedade rural e que encontra maior relevância na regra inserta no art. 184, onde prevê a Carta Maior a desapropriação por interesse social do imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social para a realização da reforma agrária.*

Dentro do contexto da reforma agrária, não basta ao Estado promover a redistribuição de terras. É necessário que promova, igualmente, o assentamento do homem ao solo (colonização), mediante a implementação de programas e projetos específicos que possibilitem, dentre outras coisas, a formação de uma infra-estrutura nos assentamentos rurais decorrentes da reforma agrária; a assistência técnica e capacitação das famílias assentadas, buscando o aprendizado de técnicas de trabalho, bem como o fomento do desenvolvimento de atividades agroindustriais e de comercialização de produtos rurais.

Visando atender essas finalidades, era necessário encontrar uma fonte de custeio, que veio a ser suprida com a instituição da contribuição para o INCRA, paralelamente à contribuição para o FUNRURAL, que visava ao custeio da previdência rural, posteriormente incorporada ao sistema geral de previdência pela Lei 8.212/91.

Importante observar que, desde a sua concepção, com o Decreto-lei 1.146/70, a contribuição para o INCRA sempre foi utilizada como instrumento de intervenção no domínio econômico. E isso com amparo no art. 157 da Constituição Federal de 1967, então vigente (e no art. 163 da EC 01/69).

1.3. Vejamos:

CF/67:

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V - desenvolvimento econômico;

VI - repressão ao abuso do poder econômico,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

(...)

§ 8º - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

§ 9º - Para atender à intervenção no domínio econômico, de que trata o parágrafo anterior, poderá a União instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

EC 01/69:

Art. 163. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Parágrafo único. Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

1.4. O INCRA herdou a competência da Superintendência de Política Agrária - SUPRA (posteriormente INDA e IBRA), a quem competia, nos termos do art. 2º da Lei Delegada 11/62, colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Na primeira parte desse julgamento, a discussão quanto à natureza da contribuição ao INCRA foi levada ao foro acadêmico e doutrinário, a partir da manifestação do Ministro José Delgado, que deixou de acolher a tese da Autarquia, afirmando não estarem presentes os seguintes elementos constitutivos da intervenção no domínio econômico:

- 1) *finalidade constitucionalmente determinada;*
- 2) *busca dessa finalidade inculpada na Constituição;*
- 3) *destinação específica da arrecadação;*
- 4) *alcance de determinado setor econômico;*
- 5) *existência de um motivo específico para sua criação.*

*Na oportunidade, concluiu Sua Excelência que a contribuição para o INCRA é uma espécie de intervenção **indireta** no domínio econômico, que visa seu fortalecimento e dirige-se a uma finalidade social.*

1.5. *Diante dessas colocações, a pergunta que se faz é a seguinte: - É possível haver contribuição de intervenção **indireta** no domínio econômico, ou seja, CIDE sem **referibilidade direta**?*

1.6. *Nesse ponto, peço vênia para transcrever trechos contidos na tese apresentada pelo Dr. Luciano Dias Bicalho Camargo (Procurador do INCRA) em curso de doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais (a que tiveram acesso todos os Ministros que compõem a Primeira Seção), pela profundidade da pesquisa, pela clareza e pela lógica na exposição e que, no meu entender, respondem eficientemente aos questionamentos de ordem doutrinária. Vejamos:*

'As contribuições interventivas têm como principal traço característico a finalidade eleita e explicitada na consequência da norma de incidência tributária.

(...)

Assim, para a perfeita compreensão da norma de incidência tributária das contribuições de intervenção sobre o domínio econômico, especificamente aquelas que se prestam à arrecadação de recursos para o custeio dos atos interventivos, há de se prever uma circunstância intermediária a vincular a hipótese de incidência e a consequência tributária, sem a qual não há de se falar da existência de norma de incidência válida.

Assim, nas contribuições de intervenção sobre o domínio econômico deverá coexistir, para a sua perfeita incidência, os dois núcleos da hipótese de incidência: o "fato do contribuinte", relacionado ao domínio econômico, e os atos interventivos implementados pela União.

(...)

Assim, no caso específico das contribuições para o INCRA, elas somente se mostram válidas na medida em que o INCRA, efetivamente, promove desapropriações para fins de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*reforma agrária (circunstância intermediária), visando alterar a estrutura fundiária anacrônica brasileira, conforme minudentemente visto no capítulo 3, aplicando-se, assim, os recursos arrecadados na consecução dos objetivos constitucionalmente previstos: **função social da propriedade e diminuição das desigualdades regionais.***

Saliente-se, por relevante, que as contribuições devidas ao INCRA, muito embora não beneficiem diretamente o sujeito ativo da exação (empresas urbanas e algumas agroindustriais), beneficiam toda a sociedade, por ter a sua arrecadação destinada a custear programas de colonização e reforma agrária, fomentam a atividade no campo, que é de interesse de toda a sociedade (e não só do meio rural), tendo em vista a redução das desigualdades e a fixação do homem na terra.

Não há que se falar da existência de uma referibilidade direta, que procura condicionar o pagamento das contribuições às pessoas que estejam vinculadas diretamente a determinadas atividades e que venham a ser beneficiárias da arrecadação.

Ora, o princípio da referibilidade direta, como defendido por vários autores, simplesmente não existe no ordenamento jurídico pátrio, especialmente no que se refere às contribuições de intervenção no domínio econômico. Trata-se de mera criação teórica e doutrinária, sem respaldo no texto da Constituição Federal.

(...)

Com efeito, a exação em tela é destinada a fomentar atividade agropecuária, promovendo a fixação do homem no campo e reduzindo as desigualdades na distribuição fundiária. Conseqüentemente, reduz-se o êxodo rural e grande parte dos problemas urbanos dele decorrentes.

Não pode ser negado que a política nacional de reforma agrária é instrumento de intervenção no domínio econômico, uma vez que objetiva a erradicação da miséria, segundo o preceituado no § 1º do art. 1º da Lei n. 4.504/64 - Estatuto da Terra.

Dessa forma, a referibilidade das contribuições devidas ao INCRA é indireta, beneficiando, de forma mediata, o sujeito passivo submetido a essa responsabilidade.' (fls. 364/368 - ressalva dos grifos)

1.7. Reportando-se a precedente da Suprema Corte no RE 396.266-3/SC, em que se discutiu a natureza jurídica da intervenção da contribuição devida ao SEBRAE, o ilustre Procurador conclui que, "caracterizadas fundamentalmente pela finalidade a que se prestam e pela circunstância intermediária que as legitimam, as contribuições de intervenção na atividade econômica, conforme já consagrado pela



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

jurisprudência, não exigem vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de auferir benefícios com a aplicação dos recursos arrecadados". Para melhor compreensão, transcrevo, no que interessa, o voto condutor do julgado, relatado pelo Min. Carlos Velloso:

'A contribuição que estamos cuidando é, na verdade, uma contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como um adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318, de 1986. A autora recorrente, pois, tem razão quando afirma que a citada contribuição não está incluída no rol do art. 240 da C.F., dado que é ela "totalmente autônoma - e não um adicional", desvinculando-se da contribuição ao SESI-SENAI, SESC-SENAC.

Não sendo contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas, mas contribuição de intervenção no domínio econômico, a sua instituição está jungida aos princípios gerais da atividade econômica, C.F., arts. 170 a 181. E se o SEBRAE tem por finalidade "planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica" (Lei 8.029/90, art. 9º, incluído pela Lei 8.154/90), a contribuição instituída para a realização desse desiderato está conforme os princípios gerais da atividade econômica consagrados na Constituição. Observe-se, de outro lado, que a contribuição tem como sujeito passivo empresa comercial e industrial, partícipes, pois, das atividades econômicas que a constituição disciplina (C.F., art. 170 e seguintes).

(...)

Conclui-se, portanto, que a contribuição para o SEBRAE é daquelas de intervenção na atividade econômica. Com propriedade, anotou o acórdão:

(...)

Ora, se o texto constitucional impõe que os entes federados dispensem tratamento jurídico diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte para incentivá-las, não é crível que a contribuição instituída em seu benefício seja arcada somente por pessoas jurídicas que se encaixem nessas categorias, impondo às mesmas tratamento diferenciado sim, porém mais oneroso que às demais empresas concorrentes, em detrimento das que se pretende ver impulsionadas.

Caracterizadas fundamentalmente pela finalidade a que se prestam, as contribuições de intervenção na atividade econômica, conforme já consagrado pela jurisprudência, não exigem vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de auferir benefícios com a aplicação dos recursos arrecadados.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Do exposto, conheço do recurso, mas nego-lhe provimento.(grifei)

1.8. *Corroborando essa linha de raciocínio, transcrevo trechos de interessante, moderno e profundo trabalho desenvolvido pela Dra. Simone Lemos Fernandes, Juíza Federal em Minas Gerais e Doutora em Direito Tributário pela UFMG, em sua obra intitulada "As Contribuições Neocorporativas na Constituição e nas Leis" (ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2005, p. 189/205):*

'O Direito brasileiro encampou, em verdade, noções das ciências das finanças, assumindo o arquétipo das contribuições parafiscais, mas compondo sua estrutura de forma diferenciada, com notas particulares. Ataliba (1992, p. 171) identificava esse arquétipo básico, ou seja, o conceito financeiro de contribuição, da seguinte forma:

(...)

*Assim, enquanto os impostos estavam sujeitos ao princípio da capacidade contributiva e as taxas ao da remunerabilidade, as contribuições estavam sujeitas ao princípio da referibilidade, já que elas se originavam da necessidade de descentralização administrativa correlacionada a uma delegação de capacidade tributária ativa necessária ao atendimento de necessidades especiais de determinado grupo de pessoas, reunidas por afinidades profissionais ou econômicas. **A referibilidade se traduzia na necessária eleição dos membros de um grupo, especialmente beneficiado pela atuação estatal delegada, como sujeitos passivos da exação.** Era equivalente a uma comutatividade genérica, a uma relação sinalagmática entre o grupo e o benefício alcançado para todos os seus membros, sem possibilidade de individualização ou mensuração prévias.*

*Ocorre que o processo de absorção das contribuições especiais por nosso Direito Tributário ou de "constitucionalização" dessas exações não se deu com a incorporação exata do arquétipo próprio das Ciências das Finanças. **A partir da promulgação da Constituição de 1988, identificamos contribuições especiais típicas, que obedecem àquele arquétipo, e contribuições especiais atípicas, que dele fogem, na esteira dos ensinamentos de Maria Luíza Vianna Pessoa de Mendonça (2002, p. 225).** Assim, a despeito de todas as contribuições especiais possuírem uma finalidade constitucionalmente determinada, que interfere, inclusive, no exercício da competência para sua instituição, algumas possuem essa finalidade diretamente relacionada aos aspectos material e pessoal da hipótese de incidência, **enquanto nas demais essa relação é verificada apenas de forma indireta. Em outras palavras: na estrutura traçada pelo legislador constituinte, somente a exigência de contribuições especiais típicas possui***



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

uma finalidade conexa a uma especial vantagem ou a uma especial despesa referida a seus sujeitos passivos diretos.

*O reconhecimento da existência de dois tipos de contribuição, de natureza diversa, é de importância capital, não tendo passado despercebido para doutrinadores de escol. **Geraldo Ataliba** (1992, p. 109 et seq.) e **Sacha Calmon Navarro Coelho** (1999, p. 402), a despeito de adotarem critério classificatório apoiado tão-somente na teoria da vinculação dos fatos geradores, desprezando diferenciações calcadas no elemento finalístico da norma tributária, apontaram a necessidade inarredável de distinguir "**duas categorias**" de contribuições, adjetivadas de "**verdadeiras ou falsas**" pelo primeiro e de "**sinalagmáticas ou não-sinalagmáticas**" pelo segundo. A despeito da existência de diferenças entre a classificação das espécies tributárias proposta no item antecedente e a adotada por esses grandes mestres, não vislumbramos qualquer empecilho à identificação de nossas contribuições típicas e atípicas com as subespécies por eles catalogadas e prosseguimos em sua análise.*

Para Ataliba (1992, p. 172), o legislador "pode adotar hipótese de incidência tanto de verdadeira contribuição como de imposto, tendo-se por configurada a 'contribuição' - para efeitos do regime jurídico derogador - com a invocação das finalidades constitucionalmente prestigiadas". Assim,

[...] dizemos 'verdadeira contribuição' o tributo que, no plano ideal das categorias científicas, tem hipótese de incidência diferente do imposto e da taxa, no sentido de que a materialidade de sua hipótese de incidência consiste numa atuação estatal mediata ou indiretamente referida ao obrigado. [...] Por isso, um tributo, designado contribuição, no Brasil (salvo a de melhoria), pode ser efetivamente um contribuição - entendida como espécie de tributo vinculado, dotada de hipótese de incidência típica - ou pode ser imposto; quer dizer, o que constitucionalmente é designado por contribuição, no Brasil, pode ter hipótese de incidência de verdadeira contribuição ou de imposto. (1992, p. 172)

Criticamos, data venia, o modelo proposto por Ataliba, por não apresentar critério de diferenciação entre as "falsas" contribuições e os impostos, sugerindo que aquelas derivam de mero capricho do legislador constituinte ou, quando muito, do legislador ordinário. Ataliba insiste no respeito ao Sistema Tributário delineado na Constituição e admite a autonomia das contribuições como espécie tributária. Assim, ao reconhecer a presença de contribuições que possuem hipótese de incidência de impostos, deveria necessariamente indicar, por consequência, o critério ou elemento que justificaria sua diferenciação destes. Consideramos que o fato de Ataliba admitir a presença de espécie tributária que pode ora ser ora não ser



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

vinculada a uma atuação estatal - contribuições - invalida a base de sustentação de sua teoria. Compreendemos que essa falha se origina da insistência de adoção da teoria da vinculação dos fatos geradores como suficiente a ancorar a classificação das espécies tributárias.

Discordamos de Ataliba, ainda, quando sustenta que "nenhum tributo batizado de "contribuição", no Brasil, tem hipótese de incidência rigorosa de "verdadeira contribuição", tal como cientificamente pôde concebê-la a ciência do direito". (1992, p. 176) Isso porque reconhecemos a presença, em nosso ordenamento, de contribuições típicas ou verdadeiras, como as contribuições neocorporativas e as contribuições previdenciárias exigidas dos segurados obrigatórios e facultativos do regime geral de previdência, bem como dos servidores públicos e membros de Poder. Sobre elas nos manifestaremos no item seguinte deste capítulo.

Prosseguimos, agora na análise do modelo classificatório proposto por Sacha Calmon, verificando que identifica as contribuições não-sinalagmáticas com os impostos e reconhece a existência de contribuições sinalagmáticas que, juntamente com as contribuições de melhoria, formariam a espécie tributária conhecida como "contribuições".

(...)

Não concordamos com o esquema proposto por Sacha Calmon por compreendermos que a ordem constitucional em vigor não admite a figura dos impostos vinculados, tendo causado o congelamento dessa espécie tributária nos moldes em que exigida pelo Estado Liberal. No ordenamento jurídico brasileiro, os impostos somente podem ser exigidos para o custeio de despesas gerais, previstas no orçamento. Observamos, ainda, que o mestre identifica somente as contribuições previdenciárias como contribuições sinalagmáticas. (1999, p. 405) Ao discorrer sobre as contribuições que classifica de corporativas (sindicais e associativas), qualifica-as como não-sinalagmáticas por observar que o sujeito passivo da obrigação tributária não recebe nada em troca. "Absolutamente nada". Lembra que os órgãos de classe deveriam zelar por seus filiados e lutar por seus interesses, mas sugere que isso não acontece.

1.9.

'Ousando discordar do mestre, compreendemos que as contribuições neocorporativas são encharcadas pelo princípio da referibilidade, merecendo identificação como contribuições sinalagmáticas ou, em nossa classificação, como contribuições típicas. A atuação dos conselhos e sindicatos é - ou ao menos deveria ser - voltada à obtenção de vantagens a seus membros ou filiados. A denominação reservada a essa subespécie de contribuição especial pelo legislador



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constitucional, por si só, revela a presença de uma referibilidade que justifica sua criação: contribuições no interesse de categorias profissionais e econômicas. A atividade representativa dos sindicatos, especialmente a desenvolvida em negociações coletivas e na representação judicial dos interesses de seus representados, traz-lhe inegáveis proveitos. A atuação dos conselhos, normatizando as condições para o exercício das profissões e fiscalizando-as, reverte em benefício de seus membros, que necessitam da credibilidade e confiança da população em seus serviços. Se desvios há na atuação dessas entidades, reclamam eles sejam feitas as modificações estruturais necessárias, que certamente repercutirão no Direito Tributário: não podemos, no entanto, considerá-los como pertencentes à sua órbita.

(...)

*Consideramos que a infiltração do **princípio da solidariedade** no sistema tributário brasileiro, próprio do nono estágio de evolução dos fundamentos do poder de tributar (item 10 do capítulo 1), deu-se primordialmente, no momento da promulgação da Constituição de 1988, mediante a criação de subespécie **contribuições especiais atípicas**, com afetação constitucional de suas receitas para realização das necessárias intervenções na ordem social e econômica. A influência da solidariedade em nosso Sistema Constitucional Tributário foi observada, com sensibilidade, por Ataliba (1992, p. 179), para quem, efetivamente, basta considerar, no nosso Texto Constitucional, que inúmeras das possíveis contribuições irão ser aplicadas em benefício de pessoas destituídas de riqueza, de qualquer capacidade contributiva ou de toda possibilidade econômica. Essa circunstância está a indicar que a Constituição quer que, exata e precisamente, o legislador retire recursos de quem os tem para dar àqueles que não os têm. São inválidos, as viúvas, os aposentados, etc. (logo, não será nenhum dado econômico ligado a estas últimas pessoas que poderá servir de critério - base impositiva - para tais contribuições). Wagner Balera sublinha que o 'empregador é um dos sujeitos históricos envolvidos, desde a criação do seguro social, nessa corrente de solidariedade que o direito torna compulsória'.*

*Identificamos, nessa subespécie de contribuições especiais, as contribuições sociais genéricas, as contribuições interventivas e as destinadas à Seguridade Social, à exceção das exigidas dos trabalhadores. Quando analisadas, tão-somente, por sua hipótese de incidência, aproxima-se, sem dúvida, dos impostos, deles no entanto se afastando pela presença do **elemento finalístico** no mandamento de sua norma instituidora. Misabel Derzi (1995, p. 227) já antevia, há muito, a natureza de imposto das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a folha de pagamentos, esclarecendo que*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a discriminação constitucional dos fatos econômicos aptos a autorizar a sua exigência impôs-se pela consciência de que se tratavam, em realidade, de imposto com destinação específica, denominados de contribuições.'

1.10.

'As contribuições atípicas são tributos que não possuem a sua hipótese de incidência relacionada a um "estado", a uma pertinência a determinado grupo ou categoria econômica ou profissional especialmente beneficiados ou diretamente causadores da atuação estatal exigida. Distinguem-se dos impostos pela finalidade que lhes é constitucionalmente reservada, que exige que suas receitas sejam dirigidas a fundos, órgãos ou despesas específicas. Deles se aproximam por sua necessária conformação pelo critério de capacidade contributiva, que, nas palavras de Ataliba (1992, p. 179), é "o único critério compatível com as exigências da isonomia - princípio constitucional básico que domina todo o sistema".

As contribuições especiais atípicas são, portanto, constitucionalmente destinadas a finalidades não diretamente referidas ao obrigado, sendo verdadeiros instrumentos de intervenção na ordem econômica e social. Seus sujeitos passivos não são especialmente beneficiados nem necessariamente dão causa à atuação estatal custeada pela arrecadação do tributo.'
(ressalva dos grifos)

Mais adiante, a festejada autora passa a tratar especificamente das contribuições de intervenção no domínio econômico (atípicas), fazendo nítido traço distintivo entre estas e as contribuições de interesse de categorias profissionais e econômicas (típicas), sendo relevantes as suas considerações a seguir transcritas:

'A interpretação sistemática da Constituição em vigor nos convence de que, diferentemente das contribuições no interesse de categorias profissionais e econômicas, as contribuições de intervenção no domínio econômico são contribuições especiais atípicas.

O assunto não foi tratado de forma uniforme pelas diversas constituições que se sucederam após o florescimento da parafiscalidade econômica. Os documentos políticos promulgados em 1967 e 1969 previram o monopólio de determinada atividade ou a intervenção no domínio econômico quando indispensáveis por motivos de segurança nacional ou para organizar setor que não pudesse ser desenvolvido com eficiência no regime de liberdade de iniciativa. Estabeleceram, ainda, que essa intervenção poderia ser custeada pela instituição de contribuições. Essas exações serviram, portanto, como instrumento de um Estado Empreendedor e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Intervencionista, que não encontrava grandes obstáculos para imiscuir-se no domínio da atividade privada.

A Constituição de 1988 amenizou a tendência intervencionista dos diplomas políticos anteriores, trazendo nova fundamentação ideológica para a atuação do Estado no domínio econômico. Elencou as atividades sujeitas a monopólio, estabelecendo a possibilidade de contratação, com empresas estatais ou privadas, de sua realização. Quanto à intervenção por via da tributação, estabeleceu, de forma genérica, a possibilidade de instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico em seu art. 149, trazendo, em seu § 2º, indicação de fatos econômicos inaptos a autorizar sua cobrança e a sugestão de alguns fatos econômicos próprios a sustentá-la.

Mediante a necessária interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais envolvidos, podemos dizer que somente é possível à União instituir contribuições de intervenção no domínio econômico para a garantia dos princípios positivados no capítulo relativo à atividade econômica. Contribuições exigidas em benefício de categorias econômicas encontra molde diferente, que lhes foi reservada pelo legislador constitucional.

Assim, contribuições interventivas exigem, em contrapartida, a necessidade de intervenção da União no domínio econômico, intervenção essa que, segundo nossa ordem constitucional, deve necessariamente nortear-se pelo interesse público inerente ao equilíbrio do ambiente econômico, basicamente dirigindo-se à preservação da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, à defesa do consumidor e do meio-ambiente, à redução das desigualdades regionais e sociais, à busca do pleno emprego e ao tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Assim, a instituição de contribuições interventivas afeta toda a sociedade, refletindo políticas econômicas. Essas exações não podem ser utilizadas como instrumento de atendimento ao interesse de grupos de operadores econômicos, embora possam, reflexamente, alcançá-los. Por esse motivo, possuem hipótese de incidência assemelhada à dos impostos, sendo igualmente informadas pelo princípio da capacidade contributiva. Por esse mesmo motivo, sua instituição não demonstra, necessariamente, a referibilidade entre a atuação estatal desenvolvida e o grupo de contribuintes escolhido, que não necessariamente por ela será beneficiado.

Comparando as contribuições no interesse de categorias econômicas com as de intervenção no domínio econômico, podemos dizer que a instituição das primeiras guia-se pelo atendimento de necessidades específicas de um grupo, provocando-lhe inegáveis benefícios, sendo que acaba por beneficiar, de forma reflexa, a sociedade em geral. A



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

instituição das últimas, embora normalmente operacionalizada de forma setorial, guia-se pelo interesse público de equilíbrio da ordem econômica, podendo beneficiar, ou até mesmo prejudicar, reflexamente, os operadores econômicos que atuam no setor atingido.' (grifos nossos - fls. 211/213)

*1.11. Conquanto o Supremo Tribunal Federal ainda não tenha se pronunciado especificamente sobre a natureza jurídica da contribuição devida ao INCRA, resta claro que, através da contribuição em tela, a autarquia promove o equilíbrio na seara do domínio econômico e, conseqüentemente, a justiça social, ao garantir a função social da propriedade e promover a redução das desigualdades regionais e sociais, sendo desinfluyente o fato de que o sujeito ativo da exação (as empresas urbanas e algumas agroindustriais) não se beneficie diretamente da arrecadação, até porque, como assinalado, a Corte Maior considerou que a inexistência de uma referibilidade direta não desnatura as CIDEs. Trata-se, pois, de **CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO**, classificada doutrinariamente como **CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL ATÍPICA** (art. 149 da CF/88).*

2. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA

X

SEGURIDADE SOCIAL

*Resta-nos aclarar, ainda, o seu eventual enquadramento nas espécies do gênero concernente à **Seguridade Social**, na forma prevista no Título VIII, Capítulo II, da Constituição Federal de 1988.*

A Constituição Federal, no art. 194, estabelece que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social.

*A **Saúde** é garantida por políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, CF). E não são necessárias maiores considerações para se chegar à conclusão de que a contribuição para o INCRA não se insere no contexto da Saúde.*

*A **Previdência Social**, por sua vez, visa a atender, nos termos da lei, a cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade e especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (art. 201, CF).*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*Parece-me que, na primeira parte do julgamento, restou **superado** o entendimento de que as atividades desenvolvidas pelo INCRA não se confundem com o conceito de previdência social, como bem ressaltou o Ministro Castro Meira em sua exposição.*

2.1. É importante ressaltar que a contribuição destinada ao INCRA para custear o PRORURAL, criada pela LC 11/71 e extinta pela Lei 7.787/89, como já assinalado no voto vogal, esta sim era de natureza eminentemente previdenciária e assistencial, como se depreende dos arts. 2º e 13 do referido diploma legal:

Art. 2º. O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural consistirá na prestação dos seguintes benefícios:

I - aposentadoria por velhice;

II - aposentadoria por invalidez;

III - pensão;

IV - auxílio-funeral;

V - serviços de saúde;

VI - serviço social.

Art. 13. O Serviço Social visa a propiciar aos beneficiários melhoria de seus hábitos e de suas condições de existência, mediante ajuda pessoal, nos desajustamentos individuais e da unidade familiar e, predominantemente, em suas diversas necessidades ligadas à assistência prevista nesta Lei, e será prestado com a amplitude que permitirem os recursos orçamentários do FUNRURAL, e segundo as possibilidades locais.

A questão que se coloca como primeiro ponto deste tópico é saber por que o legislador, no mesmo diploma legal, fez questão de distinguir as contribuições para o INCRA e para o FUNRURAL, se ambas eram empregadas, indistintamente, em previdência e em assistência social? Em segundo lugar, como justificar que possa o INCRA atuar em previdência e assistência social concomitantemente com o INSS, mormente sem receber parcela da arrecadação correspondente aos 20% da folha de salários de que cuida a Lei 7.787/89?

Apenas ao responder a essas singelas indagações já se percebe, intuitivamente, que essa premissa está equivocada.

2.2. Finalmente, a Assistência Social tem por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de salário mínimo de benefício a pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de prover à própria manutenção ou de tê-la promovida por sua família, nos termos da lei (art. 203, CF).

Importante acrescentar a essa linha de argumentação os conceitos de assistência social extraídos da obra do professor Uadi Lammêgo Bulos, em sua "Constituição Federal Anotada", 5ª ed., São Paulo, 2003, Ed. Saraiva, pág. 1.309, verbis:

'A assistência social, como instituto jurídico, tem suas origens no direito romano. É o nome técnico dado ao ato de se auxiliar pessoas necessitadas. Trata-se de um amparo estatal, baseado no princípio humanitário de se ajudar indigentes, reconhecidamente pobres, que não podem gozar dos benefícios previdenciários.

Concedida a hipossuficientes, a assistência nada tem a ver com o seguro social, porque seu ato concessivo independe do pagamento de contribuições, sendo financiada com recursos do orçamento da seguridade, além de outras fontes de custeio. Ambas, enquanto marcas indelévels do Estado moderno do bem-estar, vêm patenteadas nos ordenamentos constitucionais de uma forma ou de outra, seja por iniciativa particular, seja de maneira pública, confessional ou leiga.'

No plano infraconstitucional, a Lei 8.213/91, ao tratar do Serviço Social, dispôs:

'Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

§ 1º Será dada prioridade aos segurados em benefício por incapacidade temporária e atenção especial aos aposentados e pensionistas.

§ 2º Para assegurar o efetivo atendimento dos usuários serão utilizadas intervenção técnica, assistência de natureza jurídica, ajuda material, recursos sociais, intercâmbio com empresas e pesquisa social, inclusive mediante celebração de convênios, acordos ou contratos.

§ 3º O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária, em articulação com as associações e entidades de classe.

§ 4º O Serviço Social, considerando a universalização da Previdência Social, prestará assessoramento técnico aos Estados e Municípios na elaboração e implantação de suas propostas de trabalho.'



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Resta-nos, nesse momento, traçar os pontos que distinguem a assistência social geral e as atividades complementares à reforma agrária desenvolvidas pelo INCRA para dar atendimento às suas finalidades legais.

Referindo-me novamente a dados fornecidos pela autarquia (documento anexo, que diz respeito à Execução Orçamentária e Financeira do INCRA - Exercícios 2002/2005), pode-se concluir que a sua atuação é específica e está diretamente ligada à reforma agrária, à colonização e ao desenvolvimento rural, restando nítida a preocupação do INCRA de não só promover a reforma agrária, mas também de fixar o homem no campo, através de projetos, tais como:

- concessão de crédito-instalação às famílias acampadas;*
- assistência jurídica às famílias acampadas;*
- acompanhamento de conflitos e tensões sociais no campo;*
- investimento em infra-estrutura básica para assentamentos rurais;*
- infra-estrutura complementar para emancipação de assentamentos rurais;*
- acompanhamento da instalação de projeto de assentamentos rurais;*
- topografia em áreas de assentamentos rurais;*
- assistência técnica e capacitação de famílias assentadas;*
- plano de desenvolvimento do assentamento rural; e*
- assistência técnica e capacitação de assentados.*

*Ainda que essas atividades se enquadrem no conceito **amplo** de assistência social, o que se admite apenas para argumentar, é importante frisar que o INCRA não "assiste" indistintamente todo e qualquer trabalhador rural, porque concede crédito, fornece assistência jurídica, técnica e capacitação, dentro dos programas de aprendizagem das técnicas do campo, **apenas e tão-somente às famílias assentadas**, em nítido cumprimento às suas funções institucionais. Isso demonstra que, mesmo nessas atividades complementares, de conteúdo assistencial "lato sensu", ressalta-se a finalidade específica de **assentamento do homem no campo**, como decorrência de sua atividade principal - promoção da reforma agrária - o que a distingue das atividades meramente assistenciais.*

Tais famílias, embora possam vir a perceber benefícios da assistência social (geral), é certo que inexistem, por esse sistema, programas específicos voltados ao assentamento rural, como ocorre em relação aos programas financiados pela contribuição devida ao INCRA.

Observe-se, ademais, que o art. 204 da Carta Magna é claro ao estabelecer que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, dentre as quais não se encontra a contribuição devida ao INCRA.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Para atender aos trabalhadores rurais como um todo é que existe o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR, que tem como objetivos organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob a forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais (art. 1º da Lei 8.315/91).

O SENAR é mantido por diversas rendas, dentre as quais se encontra a contribuição de que trata o art. 5º do Decreto-lei 1.146/70 c/c art. 1º do Decreto-lei 1.989/82 que, apesar de recolhida pelo INCRA juntamente com o ITR - Imposto Territorial Rural, é repassada diretamente ao SENAR e nada tem a ver com a contribuição para o INCRA (tratada, diversamente, no art. 1º do referido Decreto-lei 1.146/70).

2.3. Por fim, merece destaque importante peça jurídica oficial elaborada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência e Assistência Social (PARECER/CJ Nº 1.113, de 16/01/98, aprovado pelo Ministro Reinhold Stephanes), através do qual afirmou a Administração Pública a natureza especial de intervenção no domínio econômico da contribuição ao INCRA (CF, art. 149), afastando expressamente qualquer dúvida quanto à sua natureza previdenciária, como se vê a seguir:

'20. Ademais, a contribuição para o INCRA e FUNRURAL sempre incidiu, desde a sua criação, sobre a folha de salários de todos os empregadores, o que rebate, também, a tese de que a empresa urbana não estaria obrigada a contribuir para o INCRA e FUNRURAL. Nem as contribuições anteriores e tampouco a atual, estabeleceram que a empresa que não possua empregados vinculados à previdência rural não possam contribuir para esta.

21. Todavia, sobre o percentual destinado ao FUNRURAL, sua incidência resta prejudicada, uma vez que o sistema rural foi extinto quando entrou em vigor a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que estabeleceu o plano de custeio da seguridade social, de acordo com os princípios da equivalência e da uniformidade e demais diretrizes fixadas pela Constituição Federal de 1988, unificando os sistemas previdenciários urbano e rural.

(...)

23. O FUNRURAL, quando de sua existência, era destinado à previdência social rural. Atualmente, o sistema previdenciário está unificado. Já a contribuição para o INCRA não possui natureza previdenciária, posto que seu destino visa a manutenção da Autarquia, e esta, por sua vez, executa uma atividade social, qual seja a reforma agrária.

(...)

25. Trata-se, portanto, de espécies do gênero contribuição e, desta forma, entendemos sobre a distinção entre



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tais contribuições como contribuição social de seguridade social para aquelas destinadas ao extinto FUNRURAL, atualmente por força do art. 195 da Constituição Federal, e contribuição especial de intervenção no domínio econômico para a destinada ao INCRA (CF, art. 149), posto que em conformidade aos exemplos elencados no último trecho suso transcrito, tal contribuição encaixa-se nessa classificação por também ser uma Autarquia.

30. (...) tal contribuição é devida pelos mesmos contribuintes indicados neste parecer, que submeto à consideração superior.

É o entendimento s.m.j.'

3. CONCLUSÕES

- 1) A referibilidade direta NÃO é elemento constitutivo das CIDE's.*
 - 2) As contribuições especiais atípicas (de intervenção no domínio econômico) são constitucionalmente destinadas a finalidades não diretamente referidas ao sujeito passivo, o qual não necessariamente é beneficiado com a atuação estatal e nem a ela dá causa (referibilidade). Esse é o traço característico que as distingue das contribuições de interesse de categorias profissionais e de categorias econômicas.*
 - 3) As CIDE's afetam toda a sociedade e obedecem ao princípio da solidariedade e da capacidade contributiva, refletindo políticas econômicas de governo. Por isso, não podem ser utilizadas como forma de atendimento ao interesse de grupos de operadores econômicos.*
- 3.1.*
- 4) A contribuição destinada ao INCRA, desde sua concepção, caracteriza-se como **CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO**, classificada doutrinariamente como **CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL ATÍPICA** (CF/67, CF/69 e CF/88 - art. 149).*
 - 5) O INCRA herdou as atribuições da SUPRA no que diz respeito à promoção da reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo.*
 - 6) A contribuição do INCRA tem finalidade específica (elemento finalístico) constitucionalmente determinada de promoção da reforma agrária e de colonização, visando atender aos princípios da função social da propriedade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais (art. 170, III e VII, da CF/88).*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3.2.

7) *A contribuição do INCRA não possui REFERIBILIDADE DIRETA com o sujeito passivo, por isso se distingue das contribuições de interesse das categorias profissionais e de categorias econômicas.*

8) *O produto da sua arrecadação destina-se especificamente aos programas e projetos vinculados à reforma agrária e suas atividades complementares. Por isso, não se enquadram no gênero Seguridade Social (Saúde, Previdência Social ou Assistência Social), sendo relevante concluir ainda que:*

8.1) *Esse entendimento (de que a contribuição se enquadra no gênero Seguridade Social) seria incongruente com o princípio da universalidade de cobertura e de atendimento, ao se admitir que essas atividades fossem dirigidas apenas aos trabalhadores rurais assentados com exclusão de todos os demais integrantes da sociedade;*

8.2) *Partindo-se da pseudo-premissa de que o INCRA integra a "Seguridade Social", não se compreende por que não lhe é repassada parte do respectivo orçamento para a consecução desses objetivos, em cumprimento ao art. 204 da CF/88.*

9) *O único ponto em comum entre o FUNRURAL e o INCRA e, por conseguinte, entre as suas contribuições de custeio, residiu no fato de que o diploma legislativo que as fixou teve origem normativa comum, mas com finalidades totalmente diversas.*

3.3.

10) *a contribuição para o INCRA, decididamente, não tem a mesma natureza jurídica e a mesma destinação constitucional que a contribuição previdenciária sobre a folha de salários, instituída pela Lei 7.787/89.*

Das conclusões resulta o entendimento de que a manutenção da jurisprudência que permite a compensação dos valores recolhidos a título de contribuição para o INCRA com a contribuição sobre a folha de salários, nos termos do art. 66 da Lei 8.383/91, como pretende a empresa embargante, causará mais um incalculável "rombo" nos já combalidos cofres previdenciários, na medida em que deixará o INSS de arrecadar as contribuições que lhe são devidas, sem que essa autarquia tenha tido qualquer tipo de responsabilidade na hipótese em exame.

Lembro, por oportuno, que através da Lei 11.098/2005, as contribuições devidas a terceiros, recolhidas até então pelo INSS, passaram à União, por meio do Ministério da Previdência Social e da Secretaria da Receita Previdenciária, vindo posteriormente a MP 258/2005 a atribuir sua arrecadação à Receita Federal do Brasil.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com a devida vênia dos Ministros que concluem em sentido diverso, ratifico, com essa complementação, o voto proferido na sessão de 26/04/2006, negando provimento aos embargos de divergência."

Preliminarmente, convém rememorar a *ratio essendi* da criação da contribuição ao Incra, posto que, ao final, descortinar-se-á da sua sobrevivência sob esse aspecto. Para esse fim, merece transcrição as palavras de Simone Lemos Fernandes:

"Das contribuições cobradas em benefício do Serviço Social Rural e, posteriormente, transferidas para a Superintendência de Política Agrária, para o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário, para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Todas essas entidades foram legalmente identificadas como beneficiárias de contribuições que tiveram origem na Lei n. 2.613, de 23 de setembro de 1955. Esse diploma legal criou o Serviço Social Rural como entidade autárquica subordinada ao Ministério da Agricultura, conferindo-lhe estruturação e personalidade jurídica diferenciada da própria dos serviços sociais autônomos. Mas as contribuições criadas para o custeio de suas atividades inseriam-se na lógica corporativista que cercou a criação das contribuições para o SENAC, o SENAI, o SESI, o SESC e a LBA.

A Lei n.2.613/55 instituiu três contribuições em benefício do Serviço Social Rural, que detinha como atribuições, dentre outras, a melhoria das condições de vida da população do meio rural, a promoção da aprendizagem, o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural, o fomento da economia das pequenas propriedades rurais e o incentivo da criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais.

A primeira contribuição, criada por seu art. 6º, equivalente a 3% sobre a folha de salários, era devida por pessoas naturais ou jurídicas dedicadas às atividades de indústria do açúcar, indústria de laticínios, charqueadas, indústria do mate, extração de fibras vegetais e descaroçamento de algodão, indústria de beneficiamento de café, indústria de beneficiamento de arroz, extração do sal, extração de madeira, resina e lenha, matadouros, frigoríficos rurais, curtumes rurais e olaria. Esse grupo de empregadores, ao passar a pagar contribuição para o Serviço Social Rural, deixou de contribuir para os serviços sociais e de aprendizagem do comércio e da indústria, na forma do § lodo art. 6º da Lei n. 2.613/55.

A segunda, instituída pelo § 4º de seu art. 6º, era devida por todos os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

empregadores urbanos que não exerciam as atividades elencadas em seu caput, sendo equivalente a 0,3% sobre o total dos salários pagos. A terceira, equivalente a 1% sobre a folha de salários, era cobrada das empresas rurais não enquadradas nas atividades elencadas nos diversos incisos de seu art. 6º.

Consideramos que o pagamento dessas três contribuições pela classe empregadora justificava-se pelo interesse na melhoria da mão-de-obra rural, tão desqualificada, e motivava-se, igualmente, pelo compromisso de manutenção da carga fiscal, assumido com o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A tormentosa evolução legislativa dessas contribuições dificulta, sobremaneira, sua classificação ao longo de todo o período durante o qual foram cobradas, sendo certo que somente no momento de sua criação eram contribuições corporativas, tendo migrado para subespécies diferenciadas, com o passar dos anos. Faremos um breve histórico da evolução legislativa dessas contribuições para melhor compreensão de sua natureza.

O Serviço Social Rural foi incorporado pela Superintendência de Política Agrária (SUPRA), autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura, instituída pela Lei Delegada n. 11, de 11 de outubro de 1962, que passou a ser a entidade destinatária das contribuições instituídas pela Lei n. 2.613/65. A receita dessas contribuições passou a ser aplicada na formulação, planejamento, promoção e execução da reforma agrária, motivo pelo qual, em nosso entendimento, elas passaram a deter natureza de contribuições de intervenção no domínio econômico. A partir desse momento, essas contribuições deixaram, portanto, de carregar características próprias do corporativismo, passando a servir à política econômica do governo. Sua evolução legislativa posterior fez com que fossem, posteriormente, destinadas a entidades diversas como o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o FUNRURAL/PRORURAL. À exceção dessas últimas entidades, sobre as quais nos manifestaremos a seguir, todas as demais, a exemplo da Superintendência de Política Agrária, dedicavam-se à implementação da reforma agrária em nosso país, utilizando as receitas das contribuições originariamente destinadas ao Serviço Social Rural para a consecução de seus objetivos institucionais. Assim, consideramos que as contribuições instituídas pela Lei n. 2.613/55 somente tiveram natureza de contribuições corporativas no período que medeou a promulgação desse diploma legislativo e a da Lei Delegada n. 11, de 11 de outubro de 1962.

Não obstante, identificamos uma decisão do Supremo Tribunal Federal,²⁴ proferida em setembro de 1987, na qual o Relator, Ministro Octávio Gallotti, a despeito de não se manifestar expressamente sobre a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

natureza da contribuição instituída pelo art. 6º da Lei n. 2.613/55, quando, após inúmeras alterações legislativas, já se encontrava destinada ao INCRA pelo Decreto-Lei n. 1.146-70, acompanhou parecer lavrado pelo ilustre Consultor Geral da República, no qual estava consignado ser uma “espécie parafiscal que à União é facultado instituir tendo em vista o interesse de categorias profissionais (art. 21, § 2º, I, da Constituição)”. A falta de manifestação expressa do ilustre Relator, ou de qualquer outro Ministro do Supremo Tribunal Federal, a respeito da natureza jurídica da contribuição questionada impede que o julgamento seja considerado como referência para qualquer tipo de posicionamento daquela egrégia Corte. Salientamos, ademais, a completa falta de propósito de se considerar uma contribuição destinada ao INCRA como corporativa, já que expressamente instituída para possibilitar a operacionalização da reforma agrária.

Prosseguimos na evolução legislativa das contribuições criadas pela Lei n. 2.613/55, após sua transferência à SUPRA pela Lei Delegada n. 11/62. Pouco tempo depois, a Lei n. 4.501, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra-, extinguiu a SUPRA e dividiu suas atribuições e as receitas que arrecadava entre o INDA e um órgão do Serviço Social da Previdência, que atenderia aos trabalhos rurais. Ao INDA foram reservadas as atribuições relativas à extensão rural e 50% da arrecadação das antigas contribuições destinadas à SUPRA, na forma do inciso I do art. 117 do mencionado diploma normativo. Ao órgão do Serviço Social da Previdência foram reservadas as atribuições de atendimento aos trabalhos rurais e o restante da arrecadação anteriormente destinada àquela Superintendência.

Assim, as pessoas naturais ou jurídicas que exerciam as atividades elencadas na Lei n. 2.613/55 passaram a ser sujeitos passivos de uma contribuição, para o INDA, equivalente a 1,5% sobre a soma paga a seus empregados, e outra para o órgão do Serviço Social da Previdência no mesmo valor. As empresas de atividades rurais não enquadradas nas atividades mencionadas passaram a ser sujeitos passivos dessas duas contribuições, equivalentes, cada uma delas, a 0,5% sobre a soma paga a seus empregados. E os demais empregadores urbanos que não exerciam as atividades mencionadas passaram também a ser sujeitos passivos dessas duas contribuições, na proporção de 0,15% sobre a soma paga a seus empregados, cada uma delas.

Podemos dizer que, com a promulgação do Estatuto da Terra, houve a cisão de uma contribuição de intervenção no domínio econômico em duas outras, sendo que uma delas, a dirigida ao INDA, manteve a sua natureza jurídica, e a outra, destinada ao órgão de previdência dos trabalhadores rurais, passou a possuir natureza de contribuição socioprevidenciária.

Novas modificações foram implementadas às contribuições exigidas das empresas urbanas não elencadas na Lei n. 2.613/55. De fato, a Lei n.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4.863, de 19 de novembro de 1965, que unificou a cobrança das contribuições incidentes sobre a folha de salários, aumentou para 0,4% a contribuição devida ao INDA e ao órgão de previdência dos trabalhadores rurais, mantida a proporção de 50% para cada. Essa modificação legislativa não implicou modificação na natureza jurídica dessas exações.

A contribuição exigida das empresas rurais não enquadradas nas atividades elencadas pela Lei n. 2.613/55 foi modificada pelo Decreto-Lei n. 58, de 21 de novembro de 1966, tendo, na forma de seu art. 3º, passado a ser calculada na base de 1% do salário-mínimo regional anual, para cada módulo atribuído ao respectivo imóvel rural.

Em seguida, assistimos à edição do Decreto-Lei n. 276, de 28 de fevereiro de 1967 que, alterando o disposto nos arts. 158 e 160 da Lei n. 4.214/63, dispôs que a contribuição criada pelo art. 117, item II, da Lei n. 4.504/64, seria destinada ao Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) para o custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes. Assim, as três contribuições devidas na forma da Lei n. 2.613/55, passaram a ter metade de seu valor destinado ao INDA e metade ao FUNRURAL.

O Decreto-Lei n. 582, de 15 de maio de 1969, editado para acelerar a reforma agrária, destinou toda a receita derivada das contribuições instituídas pelo caput do art. 6º e pelo art. 7º, ambos da Lei n. 2.613/55, ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). O Decreto-Lei n. 1.110/70, extinguindo o IBRA, destinou ao INCRA todo o produto da arrecadação dessas contribuições.

O mencionado Decreto-Lei n. 582/69 não destinou, no entanto, toda a receita relativa à contribuição paga pelos empregadores urbanos não elencados pela Lei n. 2.613/65 para o IBRA, como fez com as demais. Manteve a cobrança de parte dessa contribuição para o FUNRURAL, na base de 0,2% sobre a folha de salários, e dividiu a outra parte entre o IBRA e o INDA, na proporção de 0,1% para cada um. O Decreto-Lei n. 1.110/70 manteve a cobrança de 0,2% para o FUNRURAL, destinando a parte da contribuição dirigida ao IBRA e ao INDA para o INCRA. A Lei Complementar n. 11/71 elevou a parte da contribuição destinada ao FUNRURAL para 2,4%, determinando que fosse empregada no custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e manteve a cobrança da contribuição de 0,2% sobre a folha de salários para o INCRA. As contribuições destinadas ao FUNRURAL para a manutenção do PRORURAL foram extintas pelo art. 3º, § 1º, da Lei n. 7.787, de 30 de junho de 1989. Subsiste a cobrança da contribuição de 0,2% para o INCRA, cobrada das empregadoras urbanas não elencadas no caput do art. 6º da Lei n. 2.613/55, já que não houve revogação expressa ou tácita dos art. 3º c/c o 1º, ambos do Decreto-Lei n. 1.146/70, pela Lei n. 7.787/89 que, em seu art. 3º,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

somente englobou a parte da contribuição devida ao FUNRURAL para aplicação no PRORURAL na alíquota de 20%, própria da contribuição das empresas à Previdência Social." (FERNANDES, Simone Lemos; "Contribuições Neocorporativas na constituição e nas leis", págs. 127/134, Del Rey, Belo Horizonte, 2005)

A exegese Pós-Positivista imposta pelo atual estágio da ciência jurídica impõe na análise da legislação infraconstitucional o crivo da principiologia da Carta Maior, que lhe revela a denominada "vontade constitucional", cunhada por Konrad Hesse na justificativa da força normativa da Carta Maior.

Sob esse ângulo, assume relevo a colocação topográfica da matéria constitucional no afã de aferir a que vetor principiológico pertence, para que, observando o princípio maior, a partir dele, transitar pelos princípios específicos, até o alcance da norma infraconstitucional.

Nesse segmento, a Política Agrária encarta-se na Ordem Econômica (art. 184 da CF/1988) por isso que a exação que lhe custeia tem inequívoca natureza de contribuição de Intervenção estatal no domínio Econômico.

Deveras, coexistente com aquela, a Ordem Social, onde se insere a Seguridade Social custeada pela contribuição que lhe ostenta o mesmo *nomen juris*.

A hermenêutica, que fornece os critérios ora eleitos, revela que a contribuição para o Incra e a Contribuição para a Seguridade Social são amazonicamente distintas, e *a fortiori*, infungíveis para fins de compensação tributária.

Nada obstante, a revelação da nítida natureza tributária das contribuições sobre as quais gravita o *thema iudicandum*, impõe ao aplicador da lei a obediência aos cânones constitucionais e complementares atinentes ao sistema tributário.

Nesse segmento, como consectário do princípio da legalidade, não há tributo sem lei que o institua, bem como não há exclusão tributária sem obediência à legalidade (art. 150, I da CF/1988 c.c art. 97 do CTN).

A observância da evolução histórica legislativa das contribuições rurais denota que o Funrural (Prorural) fez as vezes da seguridade do homem do campo até o advento da Carta neo-liberal de 1988, por isso que, inaugurada a solidariedade genérica entre os mais diversos segmentos da atividade econômica e social, aquela exação restou extinta pela Lei 7.787/89.

Diversamente, sob o pálio da interpretação histórica, restou hígida a contribuição para o Incra cujo desígnio em nada se equipara à contribuição securitária social.

Sob essa ótica, à míngua de revogação expressa e inconciliável, a adoção da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

revogação tácita por incompatibilidade, porquanto distintas as razões que ditaram as exações *sub judice*, **ressoa inequívoca a conclusão de que resta hígida a contribuição para o Incra.**

Tal interpretação se coaduna não só com a literalidade e a história da exação, como também converge para a aplicação axiológica do Direito no caso concreto, viabilizando as promessas constitucionais pétreas e que distinguem o ideário da nossa nação, qual o de constituir uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades regionais.

A aplicação axiológica ou principiológica do Direito consubstancia, hodiernamente, a tônica na solução das questões judiciais.

Consoante tivemos oportunidade de ressaltar no REsp 541.239/DF, julgado em 09.11.2005:

"A esse respeito destacou o eminente Professor Luís Roberto Barroso, in Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós- Modernidade, Teoria Crítica e Pós -Positivismo), Revista da AJUFE, p. 51-85, litteris:

" III. PÓS-POSITIVISMO E A NORMATIVIDADE DOS PRINCÍPIOS.

O Direito, a partir da segunda metade do século XX, já não cabia mais no positivismo jurídico. A aproximação quase absoluta entre Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondiam ao estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa da humanidade. Por outro lado, o discurso científico impregnara o Direito. Seus operadores não desejavam o retorno puro e simples ao jusnaturalismo, aos fundamentos vagos, abstratos ou metafísicos de uma razão subjetiva. Nesse contexto, o pós-positivismo não surge com o ímpeto da desconstrução, mas como uma superação do conhecimento convencional. Ele inicia sua trajetória guardando deferência relativa ao ordenamento positivo, mas nele reintroduzindo as idéias de justiça e legitimidade.

O constitucionalismo moderno promove, assim, uma volta aos valores, uma reaproximação entre ética e Direito. Para poderem beneficiar-se do amplo instrumental do Direito, migrando da filosofia para o mundo jurídico, esses valores compartilhados por toda a comunidade, em dado momento e lugar, materializam-se em princípios, que passam a estar abrigados na Constituição, explícita ou implicitamente. Alguns nela já se inscreviam de longa data, como a liberdade e a igualdade, sem embargo da evolução de seus significados. Outros, conquanto clássicos, sofreram releituras e revelaram novas sutilezas, como a separação dos Poderes e o Estado democrático de direito. Houve, ainda, princípios que se incorporaram mais recentemente ou, ao menos, passaram a ter uma nova dimensão, como o da dignidade da pessoa humana, da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

razoabilidade, da solidariedade e da reserva de justiça.

A novidade das últimas décadas não está, propriamente, na existência de princípios e no seu eventual reconhecimento pela ordem jurídica. Os princípios, vindos dos textos religiosos, filosóficos ou jusnaturalistas, de longa data permeiam a realidade e o imaginário do Direito, de forma direta ou indireta. Na tradição judaico-cristã, colhe-se o mandamento de respeito ao próximo, princípio magno que atravessa os séculos e inspira um conjunto amplo de normas. Da filosofia grega origina-se o princípio da não-contradição, formulado por Aristóteles, que se tornou uma das leis fundamentais do pensamento: "Nada pode ser e não ser simultaneamente", preceito subjacente à idéia de que o Direito não tolera antinomias. No direito romano pretendeu-se enunciar a síntese dos princípios básicos do Direito: "Viver honestamente, não lesar a outrem e dar a cada um o que é seu. Os princípios, como se percebe, vêm de longe e desempenham papéis variados. O que há de singular na dogmática jurídica da quadra histórica atual é o reconhecimento de sua normatividade.

Os princípios constitucionais, portanto, explícitos ou não, passam a ser a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico. Eles espelham a ideologia da sociedade, seus postulados básicos, seus fins. Os princípios dão unidade e harmonia ao sistema, integrando suas diferentes partes e atenuando tensões normativas. De parte isto, servem de guia para o intérprete, cuja atuação deve pautar-se pela identificação do princípio maior que rege o tema apreciado, descendo do mais genérico ao mais específico, até chegar à formulação da regra concreta que vai reger a espécie. Estes os papéis desempenhados pelos princípios: a) condensar valores; b) dar unidade ao sistema; c) condicionar a atividade do "intérprete.

Na trajetória que os conduziu ao centro do sistema, os princípios tiveram de conquistar o status de norma jurídica, superando a crença de que teriam uma dimensão puramente axiológica, ética, sem eficácia jurídica ou aplicabilidade direta e imediata. A dogmática moderna avaliza o entendimento de que as normas em geral, e as normas constitucionais em particular, enquadram-se em duas grandes categorias diversas: os princípios e as regras. Normalmente, as regras contêm relato mais objetivo, com incidência restrita às situações específicas às quais se dirigem. Já os princípios têm maior teor de abstração e uma finalidade mais destacada no sistema. Inexiste hierarquia entre ambas as categorias, à vista do princípio da unidade da Constituição. Isto não impede que princípios e regras desempenhem funções distintas dentro do ordenamento.

A distinção qualitativa entre regra e princípio é um dos pilares da moderna dogmática constitucional, indispensável para a superação do positivismo legalista, onde as normas se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cingiam a regras jurídicas. A Constituição passa a ser encarada como um sistema aberto de princípios e regras, permeável a valores jurídicos suprapositivos, no qual as idéias de justiça e de realização dos direitos fundamentais desempenham um papel central. A mudança de paradigma nessa matéria deve especial tributo à sistematização de Ronald Dworkin. Sua elaboração acerca dos diferentes papéis desempenhados por regras e princípios ganhou curso universal e passou a constituir o conhecimento convencional na matéria.

Regras são proposições normativas aplicáveis sob a forma de tudo ou nada ('all or nothing'). Se os fatos nela previstos ocorrerem, a regra deve incidir, de modo direto e automático, produzindo seus efeitos. Por exemplo: a cláusula constitucional que estabelece a aposentadoria compulsória por idade é uma regra. Quando o servidor completa setenta anos, deve passar à inatividade, sem que a aplicação do preceito comporte maior especulação. O mesmo se passa com a norma constitucional que prevê que a criação de uma autarquia depende de lei específica. O comando é objetivo e não dá margem a elaborações mais sofisticadas acerca de sua incidência. Uma regra somente deixará de incidir sobre a hipótese de fato que contempla se for inválida, se houver outra mais específica ou se não estiver em vigor. Sua aplicação se dá, predominantemente, mediante subsunção.

Princípios contêm, normalmente, uma maior carga valorativa, um fundamento ético, uma decisão política relevante, e indicam uma determinada direção a seguir. Ocorre que, em uma ordem pluralista, existem outros princípios que abrigam decisões, valores ou fundamentos diversos, por vezes contrapostos. A colisão de princípios, portanto, não só é possível, como faz parte da lógica do sistema, que é dialético. Por isso a sua incidência não pode ser posta em termos de ludo ou nada, de validade ou invalidade. Deve-se reconhecer aos princípios uma dimensão de peso ou importância. À vista dos elementos do caso concreto, o intérprete deverá fazer escolhas fundamentadas, quando se defronte com antagonismos inevitáveis, como os que existem entre a liberdade de expressão e o direito de privacidade, a livre iniciativa e a intervenção estatal, o direito de propriedade e a sua função social. A aplicação dos princípios se dá, predominantemente, mediante ponderação.

Nesse contexto, impõe-se um breve aprofundamento da questão dos conflitos normativos. O Direito, como se sabe, é um sistema de normas harmonicamente articuladas. Uma situação não pode ser regida simultaneamente por duas disposições legais que se contraponham. Para solucionar essas hipóteses de conflito de leis, o ordenamento jurídico se serve de três critérios tradicionais: o da hierarquia - pelo qual a lei superior prevalece sobre a inferior -, o cronológico - onde a lei posterior prevalece sobre a anterior - e o da especialização - em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que a lei específica prevalece sobre a lei geral. Estes critérios, todavia, não são adequados ou plenamente satisfatórios quando a colisão se dá entre normas constitucionais, especialmente entre os princípios constitucionais, categoria na qual devem ser situados os conflitos entre direitos fundamentais. Relembre-se: enquanto as normas são aplicadas na plenitude da sua força normativa - ou, então, são violadas -, os princípios são ponderados.

A denominada ponderação de valores ou ponderação de interesses é a técnica pela qual se procura estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos. Como não existe um critério abstrato que imponha a supremacia de um sobre o outro, deve-se, à vista do caso concreto, fazer concessões recíprocas, de modo a produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição. O legislador não pode, arbitrariamente, escolher um dos interesses em jogo e anular o outro, sob pena de violar o texto constitucional. Seus balizamentos devem ser o princípio da razoabilidade (v, infra) e a preservação, tanto quanto possível, do núcleo mínimo do valor que esteja cedendo passo. Não há, aqui, superioridade formal de nenhum dos princípios em tensão, mas a simples determinação da solução que melhor atende o ideário constitucional na situação apreciada.

Cabe assinalar, antes de encerrar a discussão acerca da distinção qualitativa entre regra e princípio, que ela nem sempre é singela. As dificuldades decorrem de fatores diversos, como as vicissitudes da técnica legislativa, a natureza das coisas e os limites da linguagem. Por vezes, uma regra conterá termo ou locução de conteúdo indeterminado, aberto ou flexível, como, por exemplo, ordem pública, justa indenização, relevante interesse coletivo, melhor interesse do menor. Em hipóteses como essas, a regra desempenhará papel semelhante ao dos princípios, permitindo ao intérprete integrar com sua subjetividade o comando normativo e formular a decisão concreta que melhor irá reger a situação de fato apreciada. Em algumas situações, uma regra excepcionará a aplicação de um princípio. Em outras, um princípio poderá paralisar a incidência de uma regra. Enfim, há um conjunto amplo de possibilidades nessa matéria. Esta não é, todavia, a instância própria para desenvolvê-las.

A perspectiva pós-positivista e principiológica do Direito influenciou decisivamente a formação de uma moderna hermenêutica constitucional. Assim, ao lado dos princípios materiais envolvidos, desenvolveu-se um catálogo de princípios instrumentais e específicos de interpretação constitucional do ponto de vista metodológico, o problema concreto a ser resolvido passou a disputar com o sistema normativo a primazia na formulação da solução adequada, solução que deve fundar-se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em uma linha de argumentação apta a conquistar racionalmente os interlocutores, sendo certo que o processo interpretativo não tem como personagens apenas os juristas, mas a comunidade como um todo. (grifo nosso)

O novo século se inicia fundado na percepção de que o Direito é um sistema aberto de valores. A Constituição, por sua vez, é um conjunto de princípios e regras destinados a realizá-los, a despeito de se reconhecer nos valores uma dimensão suprapositiva. A idéia de abertura se comunica com a Constituição e traduz a sua permeabilidade a elementos externos e a renúncia à pretensão de disciplinar, por meio de regras específicas, o infinito conjunto de possibilidades apresentadas pelo mundo real. Por ser o principal canal de comunicação entre o sistema de valores e o sistema jurídico, os princípios não comportam enumeração taxativa. Mas, naturalmente, existe um amplo espaço de consenso, onde têm lugar alguns dos protagonistas da discussão política, filosófica e jurídica do século que se encerrou: Estado de direito democrático, liberdade, igualdade, justiça.

Há dois outros princípios que despontaram no Brasil nos últimos anos: o da razoabilidade e o da dignidade da pessoa humana. O primeiro percorreu longa trajetória no direito anglo-saxão - notadamente nos Estados Unidos - e chegou ao debate nacional amadurecido pela experiência alemã, que o vestiu com o figurino da argumentação romano-germânica e batizou-o de princípio da proporcionalidade. O segundo - a dignidade da pessoa humana - ainda vive, no Brasil e no mundo, um momento de elaboração doutrinária e de busca de maior densidade jurídica. Procura-se estabelecer os contornos de uma objetividade possível, que permita ao princípio transitar de sua dimensão ética e abstrata para as motivações racionais e fundamentadas das decisões judiciais.

O princípio da razoabilidade é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha. O princípio, com certeza, não liberta o juiz dos limites e possibilidades oferecidos pelo ordenamento. Não é de voluntarismo que se trata. A razoabilidade, contudo, abre ao Judiciário uma estratégia de ação construtiva para produzir o melhor resultado, ainda quando não seja o único possível 3/4 ou mesmo aquele que, de maneira mais óbvia, resultaria da aplicação acrítica da lei. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se valido do princípio para invalidar discriminações



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

infundadas, exigências absurdas e mesmo vantagens indevidas.

O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência. O desrespeito a este princípio terá sido um dos estigmas do século que se encerrou e a luta por sua afirmação um símbolo do novo tempo. Ele representa a superação da intolerância, da discriminação, da exclusão social, da violência, da incapacidade de aceitar o outro, o diferente, na plenitude de sua liberdade de ser, pensar e criar.

Dignidade da pessoa humana expressa um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade. O conteúdo jurídico do princípio vem associado aos direitos fundamentais, envolvendo aspectos dos direitos individuais, políticos e sociais. Seu núcleo material elementar é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade. O elenco de prestações que compõem o mínimo existencial comporta variação conforme a visão subjetiva de quem o elabore, mas parece haver razoável consenso de que inclui: renda mínima, saúde básica e educação fundamental. Há, ainda, um elemento instrumental, que é o acesso à justiça, indispensável para a exigibilidade e efetivação dos direitos.

Aos poucos se vai formando uma massa crítica de jurisprudência acerca do princípio, tendo como referência emblemática a decisão do Conselho de Estado francês, no curioso caso Morsang-sur-Orge. No Brasil, o princípio tem sido fundamento de decisões importantes, superadoras do legalismo estrito, como a proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (...)

omissis

Encerra-se esse tópico com uma síntese das principais idéias nele expostas. O pós-positivismo é uma superação do legalismo, não com recurso a idéias metafísicas ou abstratas, mas pelo reconhecimento de valores compartilhados por toda a comunidade. Estes valores integram o sistema jurídico, mesmo que não positivados em um texto normativo específico. Os princípios expressam os valores fundamentais do sistema, dando-lhe unidade e condicionando a atividade do intérprete. Em um ordenamento jurídico pluralista e dialético, princípios podem entrar em rota de colisão. Em tais situações, o intérprete, à luz dos elementos do caso concreto, da proporcionalidade e da preservação do núcleo fundamental de cada princípio e dos direitos fundamentais, procede a uma ponderação de interesses. Sua decisão deverá levar em conta a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

norma e os fatos, em uma interação não formalista, apta a produzir a solução justa para o caso concreto, por fundamentos acolhidos pela comunidade jurídica e pela sociedade em geral. Além dos princípios tradicionais como Estado de direito democrático, igualdade e liberdade, a quadra atual vive a consolidação do princípio da razoabilidade e o desenvolvimento do princípio da dignidade da pessoa humana.(...)"

Desta sorte, razão assiste ao Incra e ao INSS acerca da sua legitimidade e higidez da contribuição (adicional de 0,2%) que é destinada ao primeiro, o que implica na ausência de direito à repetição de indébito pela contribuinte e, conseqüentemente, torna prejudicadas as demais questões suscitadas.

Com essas considerações, **DOU PROVIMENTO** aos recursos especiais do Incra e do INSS.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2007/0190356-0

REsp 977058 / RS

Número Origem: 200471080049525

PAUTA: 22/10/2008

JULGADO: 22/10/2008

Relator

Exmo. Sr. Ministro **LUIZ FUX**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA -
INCRA
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIMED VALE DOS SINOS COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO
ADVOGADO : AIRTOM P PAIM JUNIOR E OUTRO(S)

ASSUNTO: Tributário - Contribuição - Social - INCRA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, deu provimento aos recursos especiais, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Denise Arruda, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.
Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki.

Brasília, 22 de outubro de 2008

Carolina Vêras
Secretária