



**CONTRIBUIÇÃO DE PRODUTOR RURAL
PESSOA JURÍDICA PARA SEGURIDADE SOCIAL
– SENTENÇA DO DOUTOR ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA,
JUIZ FEDERAL DA 8ª VARA – PE (PETROLINA)
PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNANBUCO
8ª VARA**

AÇÃO ORDINÁRIA Nº 94.0800394 – 2
AUTOR: FAZENDA MILANO S/A
RÉU: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS
SENTENÇA Nº:

SENTENÇA

EMENTA: CONTRIBUIÇÃO PARA A SEGURIDADE SOCIAL. PRODUTOR RURAL PESSOA JURÍDICA. CONSTITUCIONALIDADE DAS ALTERAÇÕES PREVISTAS NA LEI Nº 8.212/91. REVOGAÇÃO DO SISTEMA DE INCIDÊNCIA SOBRE A “PRODUÇÃO RURAL”, PREVISTO NA LC 11/71. IRRETROATIVIDADE DA LEI Nº 8.870/94.

I – A Constituição Federal de 1988 não erigiu qualquer regra ou princípio no sentido da diferenciação obrigatória no tratamento fiscal entre as empresas urbanas e rurais.

II – O Sistema de incidência da contribuição do produtor rural, sobre o resultado da sua comercialização, embora previsto na Lei Complementar nº 11/71, foi revogado pela Lei nº 8.212/91, que equiparou as empresas urbanas às rurais.

Inexistência de violação ao princípio da hierarquia das leis. Matéria não reservada à Lei Complementar.

De acordo com o disposto no art. 194, § 4º, somente é necessária a edição de lei complementar para a criação de novas contribuições sociais, não previstas nos três incisos do art. 195 da Constituição.

III – O princípio da CAPACIDADE CONTRIBUTIVA somente é aplicável, no nosso sistema constitucional, aos IMPOSTOS, e não à generalidade dos tributos (CF, art. 145, §1º).

IV – A Lei nº 8.540/92, que deu nova redação ao **caput** do art. 25 da lei do Plano de Custeio, não ofende o princípio da ISONOMIA, ao estabelecer diferenciação no tratamento fiscal entre o produtor rural pessoa física (que voltou a contribuir sobre o produto da comercialização) e o produtor rural pessoa jurídica (que continuou a contribuir com base na folha de salários).

O que o art. 150, II, da Constituição Federal proíbe é a injustiça no tratamento “desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente”.

Produtores rurais que se encontram em situação jurídica distinta.

A regra da “EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO CUSTEIO” da Previdência Social, prevista no art. 194, V, da Constituição (mera repetição do princípio da isonomia), é amenizada pelo princípio da “DIVERSIDADE DA BASE DE FINANCIAMENTO” (CF, ART.194, VI).

V – A Lei nº 8.870/94, que reintroduziu o sistema de contribuição sobre o produto da comercialização, também em relação à EMPRESA RURAL, não pode ser aplicada retroativamente, para atingir os fatos geradores ocorridos entre 1991 e 1994.

A lei nova derrogou dispositivos da Lei nº 8.212/91, não podendo ser considerada lei de interpretação do Plano de Custeio da Previdência Social.

A regra geral, em nosso sistema jurídico, é a IRRETROATIVIDADE DAS LEIS.

Em matéria tributária não vigora o princípio da retroatividade da lei nova mais benigna, tal como concebido em direito penal.

Prevalência das disposições dos arts. 115 e 144 do CNT.

A lei somente se aplica ao fato pretérito, nas hipóteses do art. 106 do CNT, que incorrem no caso em julgamento.



Sendo mais benéfica, a lei fiscal nova somente produz efeitos retro-operantes caso contenha disposição expressa, e como fruto da vontade do legislador.

VI – Improcedência do pedido.

Vistos, etc.

FAZENDA MILANO S/A, empresa devidamente qualificada nos autos, promoveu a presente “AÇÃO ORDINÁRIA DE ACERTAMENTO DE DÉBITO FISCAL E DE REVISÃO DE SEU PARCELAMENTO” contra o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, pretendendo desconstituir confissão de débito, sob fundamento de que, mesmo sob a vigência da redação originária da Lei nº 8212/91, as empresas rurais somente estavam obrigadas a contribuir para a seguridade social, à alíquota de 2,5%, incidente sobre a comercialização dos produtos rurais, e não com base em 20% sobre a folha de salários.

Alega a petição inicial, em resumo, que a autora é “produtor rural, pessoa jurídica, vinculada ao sistema de seguridade social rural”. Traça a evolução histórica da legislação de assistência ao trabalhador rural, que se iniciou com a Lei Complementar nº 11, de 25.5.71, que instituiu o Fundo da Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, prevendo, como uma das fontes de custeio, a “contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais” (art.15, I). Com o ADICIONAL de 0,5%, previsto no Decreto nº 73.167/74, aquela contribuição passou a ser de 2,5%, sobre o valor da comercialização. A Lei 6.439/77, embora almejasse a consolidação de um “Sistema Nacional da Previdência Social”, manteve, expressamente a **contribuição** para o FUNRURAL, mas transferindo ao IAPAS os poderes, competência e as atribuições do antigo FUNRURAL. O Decreto nº 83.081/79 manteve a cobrança da contribuição previdenciária rural, nos mesmos termos previstos na Lei Complementar nº 11/71.

A situação somente veio a se modificar com a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que, em seu art. 15,I, equiparou as empresas urbanas às rurais, disso resultando que a contribuição de ambas para a seguridade social passou a ser de 20% sobre a folha de salários, extinguindo-se o antigo sistema de contribuição sobre a COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS RURAIS.

Em face dessa modificação, a Promovente “viu-se impossibilitada de recolher as contribuições previdenciárias”, em face do “alto custo que passaram a representar”, contraindo, portanto, grande passivo para com o INSS,

objeto de confissão de dívida. Verificando tratar-se de débito de elevado valor, contratou auditoria independente, que constatou a existência de algumas incorreções, inclusive com a utilização da TR como indexador. Mesmo em se tratando de débito confessado, realça a possibilidade da sua discussão, em razão do **temor reverentialis**, que macula a emissão da vontade do particular, ante a vontade do Fisco, que sempre se impõe ao contribuinte. Logo, a confissão deve estar de acordo com a lei e corresponder à hipótese de incidência tributária, para gerar obrigação. Nesse sentido, cita lições doutrinárias e acórdão do então Tribunal Federal de Recursos.

Sustenta a Autora, em primeiro lugar, que o art. 15, I, da Lei 8.212/91 que equipara a empresa urbana à rural é inconstitucional, já que a Lei Complementar 11/71, de hierarquia superior, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (ADCT, art. 34, § 5º), “tanto que os produtores rurais continuaram a recolher suas contribuições na forma por ela determinada”. Houve, assim, violação ao princípio da hierarquia das leis.

Acrescenta que “A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, ainda, em seu art. 195, § 8º, que os produtores rurais que exercessem suas atividades em regime de economia familiar, deveriam contribuir para a seguridade social tomando por base o resultado da comercialização da produção. Não foi prevista a hipótese para todos os produtores rurais, mas somente para aqueles que fossem produtores rurais em regime familiar. Assim, a participação dos demais produtores rurais (no caso, das pessoas jurídicas) no sistema da previdência rural, continuou a ser feita através da contribuição instituída pela Lei Complementar nº 11/71, recepcionada pela Carta de 1988, com base na competência residual para se instituir contribuições sociais pelo § 4º do citado art. 195. A Constituição Federal não equiparou empregador urbano ao rural, como fez a Lei nº 8.212/91. Ao contrário, quando a CF/88 se refere ao produtor rural e à sua participação no custeio da seguridade social, o faz de forma específica, como se verifica pela leitura dos artigos 195, § 8º, 194, § único, II., 202, I, e artigo 62 do ADCT”.

Argumenta que nova inconstitucionalidade foi perpetrada com as alterações introduzidas na Lei 8.212/91 pela Lei nº 8.540/92, ao instituir tratamento diferenciado entre produtor rural PESSOA FÍSICA e produtor rural PESSOA JURÍDICA, eis que trata contribuintes da mesma categoria (produtores rurais), em idêntica situação (a de empregadores de mão de obra não eventual), de forma diferente. Ressalta a inicial que o produtor rural PESSOA FÍSICA, que, com a Lei 8.540/92 passou a contribuir à alíquota de 2,0% sobre receita bruta da comercialização, não é SEGURADO ESPECIAL (pequeno produtor rural que explora a propriedade junto com a família e agrega-



dos), mas aquele, à semelhança do produtor PESSOA JURÍDICA, também explora a atividade “por intermédio de prepostos e com o auxílio de empregados” (Lei 8212,V, letra “a”). São, portanto, situações idênticas, incidindo em distinção vedada pelo art. 150, II e 194, V da Constituição, “que determina a equidade na participação no custeio da Previdência Social”.

Aponta, como última inconstitucionalidade do art. 15, I, da Lei 8.212/91, a afronta ao princípio da CAPACIDADE CONTRIBUTIVA que, segundo a autora, não se resume ao preceito contido no art. 145, § 1º, da Constituição Federal. Reconhecendo que inexistente “posição firmada de nossos Tribunais sobre como lidar, na prática, com esse instituto”, sustenta que “cabe ao Juiz, diante da situação em que constate a ausência da capacidade contributiva relativa ou subjetiva ou excesso de carga fiscal sobre determinado sujeito, negar efeitos à lei impugnada no caso concreto”.

Por último, menciona que por “mais de dois anos e meio, os produtores rurais do país viveram sob o ruinoso império da sistemática instituída pela Lei nº 8.212/91”, tornando insuportável o nível de inadimplência. A Lei nº 8.870, de 16.04.94 veio solucionar o problema, dando NOVA INTERPRETAÇÃO ao art. 22 da Lei 8.212/91, ao estabelecer que a contribuição social do “empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural”, passaria novamente a ser de “dois e meio por cento da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção” (nova redação do art. 25, I, do Plano de Custeio), acrescido de “um décimo por cento”, para o financiamento da complementação das prestações por acidente de trabalho.

É, pois, LEI INTERPRETATIVA, que pôs fim às distorções introduzidas pelo art. 15 da Lei 8.212/91, restabelecendo a sistemática que havia sido introduzida pela Lei Complementar nº 11/71. Corrigiu “as distorções que ameaçavam seriamente o sistema previdenciário”.

Como, em direito público, a lei mais benéfica ao contribuinte retroage, conforme lições doutrinárias e arestos do Col. STF que mencionou, enfatiza que “somente se pode concluir que a Lei 8.870 retroage, por ser interpretativa e mais benéfica ao contribuinte, até a edição da Lei nº 8.212/91”.

Ao final, fazendo menção à Medida Cautelar Inominada que ajuizara perante este mesmo Juízo, requer a procedência do pedido, para que “sejam declaradas incidentalmente, a ilegalidade e inconstitucionalidade das modificações introduzidas pela Lei nº 8.212/91, com relação às contribuições cobradas das empresas voltadas para a atividade rural, para que sobre as mesmas sejam cobradas à alíquota de 2,5% sobre a receita bruta da comercialização da produção, de acordo com a Lei nº 8.870/94, que deve retroagir aos fatos geradores ocorridos sob a vigência da Lei nº 8.212/91,

principalmente àqueles ainda pendentes (Art. 105, CTN), por se tratar de lei tributária mais benéfica”, bem como a condenação do INSS nas verbas sucumbenciais.

Inicial instruída com os documentos de fls. 22/267. Custas satisfeitas – fls. 268.

Citada, por Carta Precatória expedida à sede da Seção Judiciária, a autarquia previdenciária apresentou a contestação de fls. 289/294, sustentando o cabimento da incidência da TR e da UFIR sobre os débitos previdenciários. Quanto à retroatividade da Lei nº 8.870/94, afirma que o pleito não encontra respaldo no ordenamento jurídico ou sistema tributário vigente. A regra geral é a de que a lei nova somente dispõe para futuro, não alcançando os fatos jurídicos praticados antes da sua vigência.

Acrescenta o INSS, em sua resposta, que, por força do princípio da legalidade a constituição do fato gerador é regulada segundo a lei vigente à época de sua ocorrência, nos termos do art. 144 do CTN. Alega, ainda, que “O dispositivo do CTN evocado como fundamento à pretensão (art.105), ao contrário do que supõe o Autor, estabelece claramente que a lei tributária aplica-se imediatamente **aos fatos geradores futuros** e aos pendentes, **não aos pretéritos**, como absurdamente pretende o Requerente. No caso dos autos não há fato gerador pendente, de vez que o período de vigência do sistema de contribuição rural definido na Lei nº 8.212/91 extinguiu-se noventa dias após a entrada em vigor da Lei 8.870/94, de conformidade com o § 6º do art. 195 da Constituição Federal. Ora, é sabido que o fato gerador da contribuição sobre a folha de salários ocorre em período mensal, que constitui, em regra, o período aquisitivo do direito à recepção do salário. Assim, o único fato gerador pendente de aperfeiçoar-se quando da entrada em vigor da nova lei foi aquele referente ao mês em que passou vigor o novo sistema, devendo somente a ele aplicar-se a alteração promovida pela Lei 8.870/94, conforme o art. 105 do CTN. Mas com relação a este fato, nada foi dito ou comprovado pelo Suplicante” .

Conclui, portanto, que “as contribuições cujo fatos geradores ocorreram na vigência da Lei 8.212/91 necessariamente têm que se reger pelos dispositivos dessa lei e jamais poderiam sujeitar-se à disciplina de lei posterior, mesmo que fosse mais benéfica”. Pugna pela improcedência do pedido.

A promovente, intimada, não se manifestou sobre a contestação.

Irrecorrida a decisão que indeferiu o pleito de produção de prova pericial, entendendo aplicável à espécie o dispositivo no art. 330, I, do CPC.

É O RELATÓRIO.

PASSO A FUNDAMENTAR E AO FINAL DECIDO.



Inicialmente, ressalto que, embora a petição inicial tenha feito rápida referência à incidência de TR (Taxa Referencial), quando da consolidação do débito, cuja confissão e parcelamento pretende a autora rever, a matéria não é objeto da lide. Quanto ao assunto, não há pedido ou fundamento jurídico.

Não sendo objeto da **litiscontestatio**, situando-se portanto, fora dos limites objetivos da lide, não será objeto de coisa julgada, podendo ser deduzida em ação própria.

DA REVISÃO DA CONFISSÃO DE DÍVIDA

A possibilidade jurídica do pedido, como condição da ação, é matéria de ordem pública, que deve ser verificada pelo Juiz, independentemente de alegação das partes.

No caso, pretende-se a revisão de parcelamento de débito, deferido pela administração, com base em CONFISSÃO DE DÍVIDA, espontaneamente assinada pela empresa promovente.

Não vislumbro, no entanto, óbice ao conhecimento da matéria. A confissão de dívida, como os atos jurídicos em geral, pode ser objeto de anulação, inclusive em caso de ERRO ou LESÃO DE DIREITO.

Admitir-se tese contrária, seria subtrair um ato celebrado entre as partes ao controle do Poder Judiciário, em desprestígio do princípio da INAFASTABILIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXV). Alegando-se que a confissão acarretou lesão a direito subjetivo do contribuinte, o fato não pode ser excluído da apreciação do Judiciário.

Em voto que poferiu em matéria semelhante, assim manifestou-se o eminente Juiz RIDALVO COSTA:

“Sou favorável à tese segundo a qual a confissão do débito, quando não refletir a verdade sobre a situação, inexata ou falsamente declarada, pode ser ilidida por prova inequívoca a cargo do contribuinte. Neste sentido, já se pronunciou a eg. Quarta Turma do extinto TRF, no julgamento da AC nº 81567 – SP. Rel. o eminente Juiz Hugo Machado:

EMENTA: TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL. CONFISSÃO DE DÍVIDA. CERCEAMENTO DE DEFESA.

I – A dívida tributária não nasce da confissão, posto que, a rigor, não se confessa a dívida, mas simplesmente o fato, do qual aquela é efeito. A confissão é apenas a prova do fato confessado, e pode ser ilidida por outra prova, desde que idônea e inequívoca, em sentido contrário, a cargo do contribuinte.

II – (...) (*in* Repertório IOB de Jurisprudência, 1ª quinzena de agosto de 89, nº 15/89, p. 243)”

(AMS 40.968 – PE, julg. por unanimidade em 31.8.94, Plenário do TRF – 5ª Região, rel. Juiz Ridalvo Costa).

DA REVOGAÇÃO DA LC 11/71 PELA LEI 8.212/91:

O sistema de custeio do antigo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL previa a participação do PRODUTOR RURAL com base, não na sua folha de salários, mas em função do valor da sua produção, nos termos do art. 15, I, da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que determinava:

“Art. 15. Os recursos para custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural provirão das seguintes fontes:

I – da contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor, sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:

- a) pelo adquirente, cosignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados, para esse fim, em todas as obrigações do produtor;
- b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos, os vendê-los diretamente ao consumidor, no varejo, ou a adquirente domiciliado no exterior;”.

Com a Lei nº 6.195, de 19 de dezembro de 1974, que instituiu prestações por Acidente de Trabalho para os rurícolas, foi estabelecido um ADICIONAL de 0,5% à contribuição patronal, para a assistência do trabalhador rural, que passou a totalizar 2,5% sobre o valor da comercialização da produção rural.

As alíquotas e a base de cálculo da Contribuição para o FUNRURAL foram mantidas pelo Decreto nº 83.081, de 24.1.79 (Regulamento do Custeio da Previdência Social, durante a vigência da CLPS), que preservou a sistemática da LC 11/70, **verbis**:

“Art. 76. O custeio da previdência social do trabalhador rural é atendido pelas contribuições mensais seguintes:

I – do produtor rural, de 2% (dois por cento) do valor comercial dos produtos rurais, recolhidas:

- a) pelo adquirente, cosignatário ou cooperativa, que ficam sub-rogados, para esse fim, nas obrigações do produtor;
- b) pelo produtor, quando ele próprio industrializa os seus produtos ou os vende diretamente ao consumidor ou adquirente domiciliado no Exterior;



II – do produtor rural, de mais 0,5% (cinco por cento) do valor comercial dos produtos rurais, como adicional à contribuição do item I, para custeio das prestações por acidentes do trabalho e recolhidas nos termos das letras *a* e *b* do mesmo item”.

Sustenta a autora que a Lei nº 8.212, de 24.7.91 (Plano de Custeio da Previdência Social) não poderia ter alterado o sistema anterior, eis que previsto em Lei Complementar, e , portanto, de hierarquia superior.

A Lei nova equiparou as empresas URBANAS e RURAIS, para fins de custeio de seguridade social, ao determinar:

“Art. 15. Considera-se:

I – empresa: a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;”

“Art. 22. A contribuição a cargo da empresa destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I – 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados, empresários, trabalhadores avulsos e autônomos que lhe prestem serviços;” .

Desse modo, tanto as empresas rurais quanto as urbanas passaram a contribuir com base na alíquota de 20%, incidente sobre a FOLHA DE SALÁRIOS, quando a contribuição das primeiras, anteriormente, era de 2,5% sobre a PRODUÇÃO RURAL.

Somente o segurado especial (produtor, parceiro, meeiro, arrendatário rurais e o pescador artesanal, que exerçam a atividade individualmente, ou em regime de economia familiar) continuou a recolher sobre a “receita bruta proveniente da comercialização da sua produção” (Lei 8.212/91, art. 25, na sua redação original). O sistema foi, depois, estendido ao produtor rural, pessoa física.

Contudo, não vislumbro os alegados vícios de inconstitucionalidade na Lei 8.212/91.

O **primeiro argumento** da promovente é o de há violação ao princípio da Constituição Federal que teria determinado a **diferenciação de tratamento entre as empresas rurais e as urbanas**. Ocorre que não consegui localizar qualquer regra constitucional que possa ser interpretada no sentido pretendido pelo contribuinte.

O art. 195, § 8º, da CF/88 determina que “O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei”. Logo, a obrigatoriedade de incidência da contribuição social sobre a COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS RURAIS, dirige-se apenas ao PEQUENO PRODUTOR, que explora a atividade em regime de economia familiar. Quanto aos demais, o legislador poderia escolher qualquer outra base de cálculo.

Não há qualquer regra ou princípio constitucional, expresso ou implícito, no sentido da diferenciação de tratamento tributário pretendida.

A existência de períodos de SAFRA, na atividade rural, embora seja realidade, não impressiona. Pode é certo, influenciar o legislador, mas somente a ele cabe estabelecer a forma de tratamento, em face das peculiaridades dos empreendimentos no campo. Saliente-se que, mesmo em escala menos acentuada, certas atividades urbanas também sofrem ciclos de menor ou maior retorno econômico. Daí porque, cabe ao Legislativo, e não Julgador, a opção política na escolha do sistema de custeio da seguridade, até porque, independentemente do período do ano, o trabalhador carece da proteção de previdência, saúde e assistência social.

Pelo contrário, o que o Constituinte pretendeu foi UNIFICAR a Previdência Urbana e a Rural, ao determinar a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” (CF, art. 194, II).

Esclareça-se, de logo, que essa uniformidade atinge apenas os BENEFICIÁRIOS da Previdência, e não o seu CUSTEIO, ante a regra da “DIVERSIDADE DA BASE DE FINANCIAMENTO” (CF, art. 194, VI), como anota com propriedade WLADIMIR NOVAES MATINEZ:

“Com o advento do princípio da equivalência urbano-rural, insculpido no art.194, II, da Constituição Federal de 1988, a norma superior pretendeu igualar previdenciariamente os rurícolas aos cidadãos. O mencionado preceito não estendeu a isonomia aos contribuintes e, por isso, as inovações surgidas após a Lei nº 8.212/91, distinguindo os sujeitos passivos da obrigação fiscal, são consentâneas com a Carta Magna. Previstas contribuição pessoa do proprietário, patronal e profissional, submetidas a diferentes hipóteses de incidência (fato gerador, base de cálculo e alíquota) atendeu-se a “diversidade da base de financiamento” (CF, art. 194, § único, VI)”.

(PRINCÍPIOS DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO, 3ª edição, pag. 576).

E, em outro trecho:

“Diante da diversidade da base de financiamento, não afronta o princípio da escolha de distintos fatos geradores (folha de pagamento e valor comercial dos produtos rurais) para as empresas rurais. Da mesma forma não contraria a existência de aposentadoria por idade, cinco anos antes da exigida dos segurados da cidade. Exatamente por isso atende-se ao princípio.

Na medida do possível a legislação ordinária deve fixar parâmetros iguais para os dois conjuntos, urbano e rural, sem estabelecer distinções, salvo as capazes de promover a igualdade jurídica das pessoas” (op.cit, pág.192/193).

Conclui-se, destarte, que, se de um lado a Constituição **permitiu** o tratamento diferenciado entre os contribuintes (art. 194, VI), por outro, não obrigou a existência da diferenciação, o que fica a cargo da legislação ordinária.

Em resumo, inexistente norma constitucional determinando a diferenciação no tratamento fiscal entre as empresas urbanas e rurais.

O **segundo argumento** da promovente também não tem como prosperar. A alteração introduzida pelo novo Plano de Custeio da Previdência Social não maculou o **princípio da HIERARQUIA** das normas jurídicas, nem tampouco era necessária a edição de Lei Complementar para o disciplinamento da matéria.

Embora a antiga Contribuição para o FUNRURAL fosse inicialmente prevista na LC 11/71, o custeio da Seguridade não é matéria reservada à Lei Complementar. Nem no atual nem no pretérito sistema constitucional.

Em conseqüência, poderia a forma de custeio ser alterada por lei ordinária, tanto em relação às empresas urbanas, quanto em relação às rurais.

A Constituição Federal de 1988 somente exige a edição de Lei Complementar (art. 195, § 4º) para a criação de novas contribuições sociais, não previstas nos três incisos do art. 195.

No caso da contribuição social dos EMPREGADORES, incidente sobre “a folha de salários, o faturamento e o lucro”, o SUJEITO PASSIVO, o FATO GERADOR e a BASE DE CÁLCULO já estão previstos na própria Constituição (art. 195, I), não havendo necessidade de edição de Lei Complementar sobre a matéria.

Nesse sentido o magistério de GERALDO DE CASTILHO FREIRE, em substancial parecer, do qual destaco os seguintes trechos:

“Adianta a Consulente que a instituição da nova disciplina tributária da seguridade social” em lei ordinária viola dispositivos de sede constitucional sobre o Sistema Tributário Nacional segundo os quais, para qualquer imposição fiscal, é indispensável que o tributo seja definido em lei complementar. Resulta assim, que os tributos e encargos fiscais instituídos na Lei Complementar nº11, de 25.5.71 e na Lei Complementar nº16, de 30.10.73, não podem ser alterados ou revogados por uma simples lei ordinária, como é o caso da Lei nº 8.212/91. “(...)”

Sumário – Respostas às Consultas

É constitucional a disciplina do custeio da previdência social e financiamento da seguridade social por lei ordinária. A própria Constituição Federal, como vêm decidindo os Tribunais, definiu os tributos para o financiamento da seguridade social e os respectivos fatos geradores, contribuintes e base de cálculo, dispensando-se lei complementar para esse fim. Também é certo que lei ordinária pode dispor sobre esses componentes do tributo, em não se tratando de impostos definidos no art. 153 e incisos da Constituição Federal.” (...)

“A Lei nº 8.212/91 revogou, com aplicação a partir da competência Nov/91, a Lei Complementar nº 11, de 25.5.71 e Lei Complementar nº 16, de 30.10.63, salvo o disposto no art. 15, inciso I, letra “b” da LC-11/71, sobre as contribuições do produtor rural sobre o valor comercial do produtor rural indiretamente por ele produzido e comercializado.”

(“A Legislação de Custeio da Seguridade Social

– O que pode ser derrubado pelos Tribunais na legislação de Seguridade Social”, *in* Revista de Previdência Social, nº 137, pág.298).

A Lei 8.212/91 poderia, perfeitamente, alterar a alíquota e a base de cálculo da contribuição da EMPRESA RURAL, para a seguridade social, independentemente de edição de lei complementar.

O **terceiro argumento** da autora é o de que a Lei nº 8.212/91 teria violado o princípio da **CAPACIDADE CONTRIBUTIVA**, que não se resumiria ao disposto no art. 145, § 1º da Constituição Federal. A regra estaria implícita em diversos outros artigos do texto constitucional, como a “vedação a utilização de tributo com efeito de confisco, seletivamente de alíquotas e a não cumulativa do IPI e ICMS”.

Na verdade, o princípio da capacidade contributiva é hoje adotado na grande maioria dos ordenamentos, como regra que dá efetividade ao ideal de Justiça fiscal. É certo, também, que a seletividade do IPI, para guardar o exemplo da requerente, atende àquele princípio.



Todavia, em face do disposto no art. 145, § 1º, a regra somente é aplicável aos IMPOSTOS, e não à generalidade dos tributos, como acentua HUGO DE BRITO MACHADO:

“É importante, porém, destacar o princípio da capacidade contributiva só está juridicizado, no Brasil, em relação aos impostos, posto que o § 1º, do art. 145, da Constituição Federal, referiu-se apenas à espécie impostos, e não ao gênero tributos.

Assim, no Direito brasileiro, o princípio da capacidade contributiva existe como princípio jurídico constitucional apenas para os impostos, e apenas em relação a estes, portanto, se impõe ao legislador, que o não observando produzirá lei inconstitucional. Em relação às taxas, como em relação a qualquer outro tributo que não se caracterize como imposto, o legislador tem a liberdade de observar, ou não, o princípio em tela”.

(OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DA TRIBUTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, 2ª edição, pág.54).

Em se tratando de contribuição para a Seguridade Social, não tem aplicação o princípio constitucional em destaque.

MODIFICAÇÃO INTRODUZIDA PELA LEI 8.540/92:

Após a vigência do Novo Plano de Custeio da Previdência Social, apenas o SEGURADO ESPECIAL (produtor, parceiro, meeiro, arrendatário rurais e o pescador artesanal, que exerçam a atividade individualmente, ou em regime de economia familiar) continuou a recolher sobre a “receita bruta proveniente da comercialização da sua produção” (Lei 8.212/91, art. 25, na sua redação original).

A Lei nº 8.540, de 22.12.92 alterou mais uma vez o **caput** do art. 25 daquele diploma, para estender o benefício da tributação sobre a PRODUÇÃO, também ao produtor rural, **pessoa física**, tal como definido no art. 12, inciso V, alínea “a” da Lei 8.212/91.

Assim, a promovente argumenta que houve afronta aos princípios da ISONOMIA (ART. 150, II) e da EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (art. 194,V), já que feita diferenciação de tratamento entre contribuintes que se encontram na mesma situação jurídica: PRODUTORES RURAIS QUE SE UTILIZAM DE MÃO DE OBRA NÃO EVENTUAL. Configuraria discriminação injustificada, o produtor rural **pessoa jurídica** continuar a contribuir sobre a folha de salários.

Disserta HUGO DE BRITO MACHADO, na obra já citada, que “O princípio da isonomia, ou da igualdade jurídica, tem sido muito mal entendido,

prestando-se para fundamentar as mais absurdas pretensões. Desatentos para o fato de que as normas jurídicas, no mais das vezes, existem exatamente para estabelecer discriminações, muitos procuram ver no princípio da isonomia um princípio de igualdade absoluta, ou igualdade substancial.(...) A grande dificuldade reside em saber quando o direito deve considerar as desigualdades para atribuir, em função destas, tratamento desigual, prestigiando-as, e quando deve o Direito ignorar essas desigualdades, atribuindo tratamento desigual. “ (op. cit, pág.41).

O que o art. 150, II, da Constituição Federal proíbe é a injustiça no tratamento ‘DESIGUAL ENTRE CONTRIBUINTES QUE SE ENCONTREM EM SITUAÇÃO EQUIVALENTE’.

Resta verificar, então, se o produtor PESSOA FÍSICA e o produtor PESSOA JURÍDICA encontram-se na mesma situação jurídica, de modo que se apresente como discriminatória e injusta a aplicação pelo legislador de tratamento fiscal diferenciado entre as duas categorias de contribuinte.

Penso que não. O primeiro é a “PESSOA FÍSICA, PROPRIETÁRIA OU NÃO, QUE EXPLORA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA OU PESQUEIRA, EM CARÁTER PERMANENTE OU TEMPORÁRIO, DIRETAMENTE OU POR INTERMÉDIO DE PREPOSTOS E COM AUXÍLIO DE EMPREGADOS, UTILIZADOS A QUALQUER TÍTULO, AINDA QUE DE FORMA NÃO-CONTÍNUA” (Lei 8.212, art. 12, V, alínea “a”, com redação da Lei 8.540/92).

Embora possa se utilizar de empregados (não obrigatoriamente), não vejo como se possa considerá-lo na mesma situação das empresas agropecuárias. A pessoa física se lança nas atividades de amanho do campo sozinha, sujeita, sem repartir riscos, a todos os problemas tão bem narrados na petição inicial.

Já a pessoa jurídica é resultado do concurso de vários empreendedores, que não só dividem os resultados positivos, mas também sujeitam-se aos insucessos ou dificuldades da iniciativa em que se lançaram, tornando bem mais diluídos os riscos da atividade agrária. A estrutura empresarial, torna possível o planejamento e a racionalização dos recursos disponíveis, de modo a fazer face à sazonalidade do empreendimento, em nível que possibilita refrear os impactos das entre-safras, com expectativa de êxito bem superior ao do produtor pessoa física. Demais disto, não se pode descurar que somente as pessoas jurídicas, geralmente organizadas sob a forma de sociedade anônima, podem gozar dos incentivos fiscais regionais.

Não estão, portanto, na mesma situação jurídica. É válido o tratamento diferenciado introduzido pela Lei 8.540/92, que não maculou o princípio constitucional da isonomia.



Pelas mesmas razões, também não há que se falar em infringência à regra da EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, que nada mais é do que desdobramento do princípio isonômico, como leciona WLADIMIR MARTINEZ: “O preceito deriva diretamente do princípio constitucional da igualdade. Trata-se de norma securitária abundante, praticamente desnecessária diante do art. 150, II, onde prescrita regra exacional universal” (obra citada, pág. 150).

De qualquer modo, o princípio, previsto no art. 194, V, é amenizado pela regra do inciso VI, do mesmo dispositivo, que determina a DIVERSIDADE DA BASE DE FINANCIAMENTO, sobre a qual já discorreremos, inclusive com transcrição de lição doutrinária.

DA IRRETROATIVIDADE DA LEI Nº 8.870/94:

O sistema de participação do PRODUTOR RURAL, no custeio da seguridade foi, mais uma vez, alterado pela Lei nº 8.870, de 16/04/94, que passou a determinar:

“Art. 25. A contribuição prevista no art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, devida a seguridade social pelo empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, passa a ser a seguinte:

I – dois e meio por cento da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção;

II – um décimo por cento da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, para o financiamento das prestações por acidente de trabalho”.

Pretende a autora que as disposições acima transcritas, já que mais benéficas, operem efeitos retroativos, para atingir os fatos geradores ocorridos entre 1991 e 1994.

Todavia, a regra geral no ordenamento jurídico brasileiro é a da IRRETROATIVIDADE das leis, de modo a preservar a segurança e a estabilidade das relações jurídicas e sociais. Em sua recente obra LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO INTERPRETADA, Maria Helena Diniz reproduz lição de LEHRBUCH KOHLER, *verbis*:

“A irretroatividade é um preceito de política jurídica, pois, como afirma Kohler, toda cultura requer a firmeza de relações, sem o que o povo seria lançado no braço da dissolução; todo impulso para estabelecer a ordem jurídica e nela viver repousa na crença de que a criação jurídica deve perdurar”. (Op. cit, pág. 176).

Mesmo a lei nova encontrando um fato em curso, não poderá atingir os efeitos jurídicos já produzidos, como leciona PAUL ROUBIER, no seu clássico LES CONFLITS DE LOIS DANS LE TEMPS: THÉORIE DITE DE LA NONRÉTROACTIVITÉ DES LOIS: “*nous parlons ici d’effet immédiat, parce que la loi nouvelle ne souffre plus le maintien de la loi ancienne, même pour les situations juridiques nées au temps où celle-ci était en vigueur du moment qu’il l’agit d’effets juridiques produits par ces situations apres sa promulgation*”. (op.cit, pág.91).

Sendo contudo, um princípio de UTILIDADE SOCIAL, admite exceções. A própria Constituição Federal estabelece que os efeitos retro-operantes devem resguardar a COISA JULGADA, o DIREITO ADQUIRIDO e o ATO JURÍDICO PERFEITO (CF, art. 5º, XXXVI).

O que importa realçar é que tais efeitos somente se operam na hipótese de previsão expressa. No silêncio da lei posterior, deve-se ter a norma como insuscetível de produzir efeitos **ex tunc**.

LIMONGI FRANÇA resumiu magistralmente o princípio vigorante entre nós: “*as leis não tem efeito retroativo em princípio, podendo entretanto tê-lo, por disposição expressa, se não ofenderem direito adquirido*”. Destaca, ainda, o Mestre Paulista, que, mesmo durante o sistema de insegurança instaurado com a Carta Política de 1937, em vários julgados, decidiu o Supremo Tribunal Federal que “*não há retroatividade tácita, devendo o juiz não aplicar a lei nova aos fatos passados se nela não se expressar tal possibilidade*”. (A IRRETROATIVIDADE DAS LEIS E O DIREITO ADQUIRIDO, 1994, pág. 209).

Em matéria fiscal, a regra é a de que “A legislação tributária aplica-se imediatamente aos fatos geradores futuros e aos pendentes, assim entendidos aqueles cuja ocorrência tenha tido início mas não esteja completa nos termos do art. 116” (CTN, art.115).

Inexiste, em direito tributário, o princípio da retroatividade da lei nova mais benigna (**LEX MITIOR**), tal como concebido em direito penal (CF, art. 5º, XL).

Uma redução de alíquota, por exemplo, à falta de previsão legal expressa, não pode retroagir para alcançar fatos ocorridos sob império da lei anterior. Determina expressamente o art. 144 do Código Tributário Nacional que “O lançamento aponta-se à data da ocorrência do fato gerador da obrigação e rege-se pela lei então vigente, **ainda que posteriormente modificada ou revogada**” (destaque nosso).



As únicas exceções são as previstas no art. 106 do CTN, que abre concessão à RETROATIVIDADE, mas apenas nas hipóteses nele previstas, todas relacionadas à OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA, SANÇÃO ou PENALIDADE por ilícito fiscal (inciso II) ou às LEIS INTERPRETATIVAS (inciso I), e não à tributação propriamente dita:

“Art. 106. A lei aplica-se ao ato ou fato pretérito:

I – em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretativos;

II – tratando-se de ato não definitivamente julgado:

- a) quando deixe de defini-lo como infração;
- b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo;
- c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo de sua prática”.

Não é o caso dos autos. A Lei 8.870/94 não trata de punição ou de obrigação acessória.

Também não tem a mínima consistência o argumento de que seria norma interpretativa.

A propósito, ensina VICENTE RÁO: “Fala-se freqüentemente em *leis interpretativas*, como leis que retroagem. A lei interpretativa, entretanto, não contém disposição nova, não cria nem reconhece relações antes inexistentes, apenas declara o sentido fiel da lei anterior e, por isso, o tempo do início de seus efeitos se confunde com o da lei interpretada, ou esclarecida, com a qual passa a confundir-se. Não criando direito novo não pode provocar conflito com outra lei anterior, pois o conflito das leis no tempo é, em última análise, um conflito de *competência*, um conflito material, entre *leis diversas*”. (O DIREITO E A VIDA DOS DIREITOS, 3ª edição, vol. 1, pág.337).

As leis interpretativas têm por objeto, unicamente, determinar o sentido da lei já existente. Integram, portanto, a primeira, não podendo trazer disposição nova ou distinta da contida naquela que pretende explicitar.

Ora, a própria autora sustenta que a Lei nº 8.212/91 revogou inteiramente o antigo sistema, previsto na LC 11/71. Logo, a Lei 8.870/94, que restaurou o regime anterior, não pode ser lei de interpretação da Lei Plano de Custeio, quando, na verdade, derogou as suas disposições quanto à

contribuição da empresa rural. Não pode, pois, ser considerada norma interpretativa.

Fora das hipóteses arroladas no art. 106 do CTN, a regra é a da IRRETROATIVIDADE. Admite-se a IRRETROATIVIDADE BENÉFICA apenas quando prevista na própria lei nova, como expressão da vontade do legislador, consoante acentua ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA:

“Já as leis tributárias benéficas, à mingua de disposição constitucional análoga, retroagirão, ou não, ao talante da *mens legis* (vontade do Estado). Se houver silêncio acerca desta questão, prevalecerá a regra geral e mesmo a lei tributária será irretroativa”.

(Curso de Direito Constitucional Tributário, 3ª ed., pág. 193).

Em matéria previdenciária, o princípio geral também é o da IRRETROATIVIDADE. A lei nova atinge o presente e o futuro. A retroeficácia depende de previsão da própria lei nova, como destacado em trabalho de JOÃO ANTONIO GUILHERN-BERNARD PEREIRA LEITE:

“Uma coisa é a retroeficácia benéfica, prevista em lei e válida, porque não proibida por nenhuma fonte superior. Outra, a aplicação imediata da lei que vem em favor do beneficiário. Esta segunda hipótese é a mais comum e decorre da natural evolução da previdência social. Diversa destas duas situações, porém, é a aplicação, em favor do beneficiário, de lei nova, sem que na mesma se preveja o efeito retroativo e quando outra lei, no passado, já incidiu”.

(Estudos de Direito do Trabalho e Direito Previdenciário, págs.259/69, *apud* Princípios de Direito Previdenciário, pág. 329).

Destarte, a Lei nº 8.870/94 somente produz efeitos em relação aos fatos ocorridos após a sua vigência, não podendo retroagir, mesmo em benefício do contribuinte, para alcançar situações pretéritas.

ISSO POSTO, julgo improcedente o pedido, condenando a promovente nas custas processuais e em honorários advocatícios, que arbitro em 10% (dez por cento), incidente sobre o valor da causa, devidamente atualizado.

PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIMEM-SE.

PETROLINA, 29 de novembro de 1995.

ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA

Juiz Federal da 8ª Vara – PE

