

A CONSTITUCIONALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO TRF DA 4^a REGIÃO

*The Constitutionality Of Tax Imposed Rural Employers Person:
Analysis of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court
and Federal Court of the 4th Region*

RAFAEL DE OLIVEIRA FRANZONI

Procurador da Fazenda Nacional, lotado na Procuradoria-Seccional de Maringá/PR,

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá - UEM,

Pós-graduado em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A evolução legislativa da contribuição incidente sobre a atividade rural; 1.1 A instituição do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural; 1.2 O novo Funrural; 2 O caso Mataboi – RE 363.852; 3 A constitucionalidade da alteração promovida pela Lei nº 10.256/2001; 3.1 Limites da inconstitucionalidade pronunciada nos RREE 363.852/ MG e 596.177/RS; 3.2 Inserção legislativa sem acréscimo de texto; 4 Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO - O STF declarou inconstitucional a contribuição social do empregador rural pessoa física, nos moldes em que previstos no art. 25 da Lei nº 8.212/91, alterado pelas Leis nºs 8.540/1992 e 9.528/1997, ao principal fundamento de que se instituiu nova fonte de custeio da Previdência Social por legislação ordinária. A Emenda Constitucional nº 20/1998 e a Lei nº 10.256/2001 vieram a corrigir o vício, legitimando a exação, ainda que não se tenha alterado a redação dos incisos I e II do art. 25 da Lei nº 8.212/91. Não há falar em ausência do binômio fato gerador/base de cálculo e alíquota se interpretarmos a norma sob a ótica da alteração legislativa sem acréscimo de texto, técnica semelhante, porém sem sentido oposto, a da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, prestigiando, assim, o princípio da constitucionalidade das leis.

PALAVRAS-CHAVE - Direito Constitucional e Tributário. Contribuição do Empregador Rural Pessoa Física. Funrural.

ABSTRACT - The Supreme Court of Brazil declared unconstitutional the tax imposed rural employers person, governed by Act 8.212/1991, article 25, amended by Acts 8.540/1992 and 9.528/1997, because instituted a new source of funding Social Security by ordinary legislation. The Constitutional Amendment 20/1998 and Act 10.256/2001 came to correct the defect, legitimizing the tax. It's out of question that the privation of binomial taxable event/basis for the calculation and rate if we interpret the rule in light of the legislative amendment without additional text, which technique is similar, but in an opposite direction, to the declaration of unconstitutionality without modifying the text, prestige, thus, the principle of constitutionality of laws.

KEYWORDS - Constitucional e Tax Rights. Rural Employers Person. Funrural.

INTRODUÇÃO

Até pouco mais da metade do século passado, a legislação brasileira fazia distinção entre os trabalhadores urbanos e rurais. Aos primeiros era assegurada maior gama de direitos sociais, aí incluído um regime previdenciário mais generoso.

Tal fato talvez se explique porque a renda nas cidades sempre foi maior e de mais fácil fiscalização, a ensejar um maior aporte de recursos aos cofres públicos capaz de financiar, em contrapartida, um sistema de seguridade social mais musculoso, embora não sem problemas.

Esse quadro começou a se alterar na segunda metade do século, quando o Estado, ainda que timidamente, voltou seus olhos para o campo no intuito de melhorar as condições de vida daquela população, oferecendo-lhe alguns serviços de índole social. E para financiá-los foi instituída uma contribuição social correspondente.

A igualdade, todavia, somente foi conquistada com a promulgação da Constituição de 1988, chamada cidadã, quando se assegurou *uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais*.

A conquista rural, todavia, veio acompanhada de obrigações tributárias que a custeariam, cobradas do empregador rural pessoal física (exação mais conhecida como FUNRURAL ou Novo FUNRURAL), as quais agora são objeto de enormes discussões judiciais. A maior delas ficou conhecida como *caso Mataboi* (Recurso Extraordinário nº 363.852/MG), julgamento em que o Supremo Tribunal Federal invalidou a exação em causa e cujo precedente foi repetido sob a sistemática da repercussão geral (Recurso Extraordinário nº 596.177/RS). E mais recentemente deu azo também à Arguição de Inconstitucionalidade na AC nº 2008.70.16.000444-6/PR, julgada procedente pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Referidos pronunciamentos judiciais são o objeto da presente análise.

1 A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA CONTRIBUIÇÃO INCIDENTE SOBRE A ATIVIDADE RURAL

A fim de possibilitar uma adequada análise acerca da cobrança do tributo incidente sobre a atividade rural, impõe-se elaborar uma breve digressão sobre a evolução legislativa da matéria.

1.1 A INSTITUIÇÃO DO FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL – FUNRURAL

A Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, autorizou “*a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural*”. Esta entidade nasceu em forma de autarquia, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, subordinada ao Ministério da Agricultura e tinha por fim: (i) a prestação de serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população, especialmente no que concerne à alimentação, ao vestuário, à habitação, à saúde, à educação, à assistência sanitária, ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra; (ii) promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural; (iii) fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas, (iv) incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais; (v) realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo; e (vi) fornecer relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo.

Para fazer frente às finalidades legais da nova fundação, a lei previu três espécies de contribuições. A primeira, prevista no art. 6º, incidia sobre a soma paga mensalmente pelas pessoas naturais ou jurídicas que exerciam as atividades industriais ali relacionadas aos seus empregados à alíquota de 3% (três por cento). A segunda, nada mais era do que um acréscimo de 0,3% (três décimos por cento) à anterior exação, mas dessa feita devida por todos os empregadores aos institutos e caixas de aposentadoria e pensões (§ 4º). E a última incidia à alíquota de 1% (um por cento) do montante da remuneração mensal paga aos seus empregados pelas demais empresas de atividades rurais (art. 7º).

Mais adiante, a Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, majorou a 0,4% (quatro décimos por cento) a alíquota prevista no § 4º do art. 6º da Lei nº 2.613/1955, percentual este mantido pelo Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970.

Passo seguinte, veio a lume a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, para instituir “*o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)*”, com o objetivo de prestar ao rurícola os seguintes benefícios: aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social. Para executar este programa, instituiu-se o “*Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL*”, ao qual foi atribuída personalidade jurídica de natureza autárquica, diretamente subordinado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Para custear estes novos benefícios, de feição nitidamente previdenciária, a nova lei complementar estabeleceu de três contribuições distintas (art. 15), quais sejam: (i) contribuição de 2% (dois por cento) sobre a comercialização da produção rural, devida pelo produtor ao FUNRURAL; (ii) contribuição de 2,4% (dois e quatro décimos por cento) incidente sobre a quantia paga pelos empregadores aos seus empregados, também destinada ao FUNRURAL¹; e (iii) contribuição de 0,2 % (dois décimos por cento) incidente sobre a quantia paga pelos empregadores aos seus empregados, esta destinada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Assim, este regramento, que fazia distinção entre os trabalhadores urbanos e rurais, perdurou até a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil em 5 de outubro de 1988.

A nova ordem constitucional teve o mérito de estabelecer a igualdade normativa entre os trabalhadores urbanos e rurais, assegurando a ambas as classes todos direitos sociais previstos no art. 7º, além de adotar como princípio da Seguridade Social a “*uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais*” (art. 194, II).

Imbuída, pois, deste novo mandamento constitucional, a Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989, supriu a contribuição destinada ao FUNRURAL, anteriormente prevista no art. 15 da Lei Complementar nº 11/1971, e prescreveu que a contribuição devida pelos empregadores rurais seria a mesma dos empregadores urbanos, conforme dispôs em seu art. 3º, abaixo transcrito:

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% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados, avulsos, autônomos e administradores;

1 Esta contribuição é a mesma prevista no art. 6º, § 4º, da Lei nº 2.613/55, majorada pela Lei nº 4.863/65 e mantida pelo Decreto-Lei nº 1.146/70, que antes incidia à alíquota de 0,4% (quatro décimos por cento).

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

Esse novo regime tributário foi mantido pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispôs sobre o custeio da Previdência Social (art. 22, I). E, na mesma linha, a Lei nº 8.213, publicada na mesma data, consolidou o Novo Regime Geral da Previdência Social e extinguiu o tratamento previdenciário diverso outorgado ao trabalhador rural, assegurando-lhe tratamento paritário ao urbano.

Portanto, extinta a cobrança da contribuição para o FUNRURAL, ficaram os empregadores rurais sujeitos ao mesmo regime de contribuição que os empregadores urbanos no valor de 20% (vinte por cento) do total da remuneração paga ou creditada, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados, avulsos, autônomos e administradores.

Ressalvou-se apenas *o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerciam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes*, que a própria Constituição de 1988 lhes outorgou tratamento diferenciado – o chamado segurado especial, submetendo-lhes a contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção (art. 195, § 8º, em sua redação originária²), que foi fixada em 3% (três por cento) pelo art. 25 da Lei nº 8.212/1991.

1.2 O NOVO FUNRURAL

No entanto, a Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992, resolveu modificar novamente a forma de contribuição do empregador rural pessoa física, suprimindo a contribuição a que estava sujeito por força do inciso I do art. 22 (incidente à alíquota de 20% sobre a remuneração paga) e instituindo nova, igual à do segurado especial. Isso se deu mediante alteração dos arts. 25 e 12 da Lei nº 8.212/91, que passaram a contar com a seguinte redação:

2 “Art. 195. [...] § 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exercem 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.”

Art. 25. A contribuição da pessoa física e do segurado especial referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta lei, destinada à Seguridade Social, é de:

I - dois por cento da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; [...]

Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: [...]

V – como equiparado a trabalhador autônomo, além dos casos previstos em legislação específica:

a) 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; [...]

Com efeito, o legislador, diante da enorme informalidade que se via no campo, a assaltar os direitos dos trabalhadores rurais e também os cofres da Previdência Social, houve por bem em desonerar a folha de pagamento dos rurícolas e tornar a onerar a produção, cuja arrecadação poderia se dar por substituição na pessoa dos adquirentes. Essa nova exação ganhou o apelido de *Novo FUNRURAL*, dada a similitude com a contribuição instituída no passado pela Lei Complementar nº 11/1971.

Na sequência, a Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1992, alterou sutilmente a redação do art. 25 da Lei nº 8.212/1991 para conferir-lhe esta redação: “*A contribuição do empregador rural pessoa física e do segurado especial referidos, respectivamente, na alínea “a” do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada a Seguridade Social, é de [...]*”.

O fato é que esta nova contribuição, incidente sobre o resultado da comercialização da produção rural (receita) sempre foi polêmica. Sustentava uma certa corrente que *receita bruta* não equivaleria ao termo *faturamento*, previsto no art. 195, inciso I, da Constituição³, de modo que a lei ordinária havia criado nova fonte de custeio para a

³ “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, *o faturamento e o lucro*; [...]” (Redação originária da Constituição, grifo nosso).

Previdência Social, invadindo, assim, a esfera de atuação reservada à lei complementar (art. 195, § 4º, da Constituição⁴).

De outra banda, invocava-se que havia precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido da equivalência das expressões. Afinal de contas, foi assim, por exemplo, que se pronunciou a egrégia Corte a propósito do extinto FINSOCIAL:

[...] 7. Conforme já assentou o STF (RREE 146733 e 138284), as contribuições para a seguridade social podem ser instituídas por lei ordinária, quando compreendidas nas hipóteses do art. 195, I, CF, só se exigindo lei complementar, quando se cuida de criar novas fontes de financiamento do sistema (CF, art. 195, par. 4º).

8. A contribuição social questionada se insere entre as previstas no art. 195, I, CF e sua instituição, portanto, dispensa lei complementar: no art. 28 da L. 7.738/89, a alusão a “receita bruta”, como base de cálculo do tributo, para conformar-se ao art. 195, I, da Constituição, há de ser entendida segundo a definição do DL. 2.397/87, que é equiparável a noção corrente de “faturamento” das empresas de serviço.

(RE 150755, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Relator p/ Acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/1992, DJ 20-08-1993 PP-16322)

A fim de espantar qualquer dúvida, o constituinte derivado igualou os termos *receita* e *faturamento*, por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Após o que, a Lei nº 8.212/91 foi novamente alterada em seu art. 25, dessa feita pela Lei nº 10.256, de 9 de julho de 2001, que assim dispôs: “*A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea ‘a’ do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de [...]*”.

Em síntese, o trabalhador rural saiu de um quadro de quase ausência de direitos sociais para a completa igualdade normativa comparado ao trabalhador urbano. Por seu turno, o empregador rural pessoa física também passou de um contexto de nenhuma contribuição para o sistema previdenciário para a tributação incidente sobre a soma paga aos seus empregados, seguida pelo FUNRURAL – que incidiu sobre o resultados

⁴ “Art. 195. [...] § 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.”

“Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; [...].”

da comercialização da produção rural, seguido pela tributação incidente sobre a folha de pagamentos, que com o tempo se mostrou excessivamente onerosa, e pelo Novo FUNRURAL – exação que tornou a incidir sobre o resultado da comercialização da produção rural.

2 O CASO MATABOI – RE 363.852

Se, por um lado, o legislador deu por encerrada a sua atuação no campo da tributação da atividade rural até o presente momento, consoante se registrou linhas acima; por outro, o legislador negativo, isto é, Poder Judiciário, no uso da sua constitucional atribuição de declarar a nulidade das leis inconstitucionais, acabou interferindo nessa conjuntura jurídica.

É que por meio do Recurso Extraordinário nº 363.852/MG, interposto por Frigorífico Mataboi S/A, o Supremo Tribunal Federal acolheu a tese da recorrente e declarou a inconstitucionalidade da obrigação tributária incidente sobre a comercialização da produção rural (Novo FUNRURAL), a que estava obrigada a recolher na condição de substituta tributária em acórdão que restou assim ementado:

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - COMERCIALIZAÇÃO DE BOVINOS - PRODUTORES RURAIS PESSOAS NATURAIS - SUB-ROGAÇÃO - LEI Nº 8.212/91 - ARTIGO 195, INCISO I, DA CARTA FEDERAL - PERÍODO ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98 - UNICIDADE DE INCIDÊNCIA - EXCEÇÕES - COFINS E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - PRECEDENTE - INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. Ante o texto constitucional, não subsiste a obrigação tributária subrogada do adquirente, presente a venda de bovinos por produtores rurais, pessoas naturais, prevista nos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com as redações decorrentes das Leis nº 8.540/92 e nº 9.528/97. Aplicação de leis no tempo - considerações.

(RE 363852, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2010, DJe-071 de 23-04-2010)

Referido precedente foi ao depois aplicado em regime de repercussão geral (art. 543-B do Código de Processo Civil)⁵, o que se deu através do julgamento do Recurso Extraordinário nº 596.177/RS, cuja ementa também importa transcrever:

⁵ “Art. 543-B. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo.

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. PREVIDENCIÁRIA. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA. INCIDÊNCIAS SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO. ART. 25 DA LEI 8.212/1991, NA REDAÇÃO DADA PELO ART. 1º DA LEI 8.540/1992. INCONSTITUCIONALIDADE. I – Ofensa ao art. 150, II, da CF em virtude da exigência de dupla contribuição caso o produtor rural seja empregador. II – Necessidade de lei complementar para a instituição de nova fonte de custeio para a seguridade social. III – RE conhecido e provido para reconhecer a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 8.540/1992, aplicando-se aos casos semelhantes o disposto no art. 543-B do CPC.

(RE 596177, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO, DJe-165 de 29-08-2011)

Ou seja, o que era apenas um precedente tornou-se um posicionamento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade da contribuição previdenciária prevista no art. 25 da Lei nº 8.212/1991, inclusive com as alterações decorrentes das Leis nºs 8.540/1992 e 9.528/1997, no que atine ao empregador rural pessoa física. Sendo assim, em face da *força persuasiva especial e diferenciada*⁶ proveniente dos julgamentos proferidos sob a nova sistemática da repercussão geral, é muito provável que seja tal entendimento seja seguido pelos demais órgãos do Poder Judiciário, independentemente da não existência de efeito vinculante a qualificar o controle difuso de constitucionalidade.

Vale registrar, por oportuno, que a contribuição previdenciária do segurado especial, também regulada pelo art. 25 da Lei nº 8.212/1991, não foi afetada pela decisão da Suprema Corte no Recurso Extraordinário nº

§ 1º Caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte

§ 2º Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos.

§ 3º Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se.

§ 4º Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada.

§ 5º O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral.”

6 Esta eficácia *persuasiva especial e diferenciada* decorrente das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, sob a sistemática da repercussão geral (art. 543-B do CPC) e dos recursos representativos de controvérsia (art. 543-C do CPC), respectivamente, foi muito bem analisada no Parecer PGFN/CRJ/Nº 492/2010, de autoria da Procuradora da Fazenda Nacional Luana Vargas Macedo.

596.177/RS, haja vista que o seu fundamento constitucional é distinto e independente da exação incidente sobre o empregador rural pessoa física. O daquela reside ele no § 8º; ao passo que o desta, no inciso I, ambos do art. 195 do Texto Magno. Se assim é, a declaração de inconstitucionalidade de que se cuida foi parcial, isto é, apenas parte da norma contida no texto do já citado art. 25 foi julgada nula e, portanto, extirpada do ordenamento jurídico. Mas este ponto será mais amiudamente examinado em tópico apartado.

Agora importa analisar mais detidamente os acórdãos proferidos nos RREE 363.852/MG e 596.177/RS. Ambos foram julgados à unanimidade. Vale dizer, todos os ministros presentes nas assentadas deram provimento aos recursos dos contribuintes e declararam a inconstitucionalidade da exação apelidada de Novo FUNRURAL. Mas nem todos o fizeram pelos mesmos fundamentos jurídicos.

O Ministro Marco Aurélio, por exemplo, relator do Recurso Extraordinário nº 363.852/MG, calçou seu voto em dois argumentos basilares: (i) é vedada constitucionalmente a instituição de outra contribuição social sobre o faturamento, além do PIS e COFINS, o que acabaria onerando o empregador rural pessoa física mais do que outros contribuintes que estariam em idêntica situação, afrontando, pois, a isonomia tributária; e (ii) a ausência de sinônímia entre *faturamento* e *o resultado da comercialização da produção* afasta a exação do abrigo do inciso I do art. 195 da Constituição da República, em sua redação originária, de modo a reclamar a veiculação exacial por meio de lei complementar, por se tratar de nova fonte de custeio da Previdência Social, nos termos em que preceitua o art. 195, § 4º, da Lei Maior.

Por sua vez, o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do Recurso Extraordinário nº 596.177/RS, afastou o primeiro argumento acima relacionado; mas, no entanto, não viu como superar a inconstitucionalidade formal da contribuição em causa ante a ausência de lei complementar a instituir nova fonte de custeio da Previdência Social. Em suas palavras,

[...] ainda que se afastasse a duplicidade da contribuição a cargo do produtor rural pessoa física empregador por inexistência de previsão legal de sua contribuição para a COFINS, não se poderia desconsiderar a ausência de previsão constitucional para a base de incidência da contribuição social trazida pelo art. 25, I e II, da Lei 8.212/1991, a reclamar necessidade de instituição por meio de lei complementar.

De fato, o empregador rural pessoa física não é sujeito passivo da COFINS nem do PIS, pois de acordo com o art. 1º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, somente a pessoa jurídica, inclusive as a ela equiparadas pela legislação do imposto de renda, são contribuintes dos

referidos tributos. Logo, de modo algum há duplicidade tributária entre a cobrança do PIS/COFINS com a do Novo FUNRURAL. Logo, não há falar-se em ofensa ao princípio da isonomia tributária por incidência de mais de um tributo sobre a mesma base de cálculo a onerar excessivamente o empregador rural em comparação ao urbano.

No mesmo sentido foi o voto do Ministro Luiz Fux proferido no Recurso Extraordinário nº 596.177/RS, para quem a questão da inconstitucionalidade formal era invencível. *A contrario sensu*, a inconstitucionalidade material, consistente na tese da violação à isonomia, não lhe convenceu. E igual posicionamento dessume-se do Ministro Joaquim Barbosa, quando, monocraticamente, deixou implícito que a inconstitucionalidade de que se trata estaria sanada com a edição da Lei nº 10.256/2001, promulgada já sob a égide da Emenda Constitucional nº 20/1998. Confira-se:

No julgamento do RE 363.852 (rel. min. Marco Aurélio, DJe de 23.04.2010), o Pleno desta Corte considerou inconstitucional o tributo cobrado nos termos dos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com as redações decorrentes das Leis nº 8.540/92 e nº 9.528/97. Assim, o acórdão recorrido divergiu dessa orientação. Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe parcial provimento, para proibir a cobrança da contribuição devida pelo produtor rural empregador pessoa física, cobrada com base na Lei 8.212/1991 e as que se seguiram *até a Lei 10.256/2001*. [grifo nosso]

(RE 585684, Relator Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 10/02/2011, publicado no DJe-038 de 25/02/2011)

Em suma, apenas o argumento de que *o resultado da comercialização da produção rural* não se enquadraria no conceito de *faturamento* previsto no art. 195, inciso I, da Constituição, em sua redação originária, convenceu a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Portanto, a tributação realizada com base na Emenda Constitucional nº 20/1998 e na Lei nº 10.256/2001 é questão imune à *eficácia persuasiva especial e diferenciada* emanada do Recurso Extraordinário nº 596.177/RS.

A propósito, o primeiro argumento defendido pelo Ministro Marco Aurélio para declarar a inconstitucionalidade da exação – de *bis in idem* – foi prontamente rechaçado por alguns tribunais regionais federais do país, de que são exemplos os seguintes julgados:

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE nº 363.852-1, declarou a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 8.540/92, que deu nova redação aos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com a redação

atualizada até a Lei nº 9.529/97, até que legislação nova, arrimada na Emenda Constitucional nº 20/98, viesse a instituir a contribuição.

Os vícios de constitucionalidade declarados pela Suprema Corte foram corrigidos com a edição da Lei nº 10.256/01, que deu nova redação ao caput do artigo 25, de forma que a contribuição do empregador rural pessoa física substituiu a contribuição tratada nos incisos I e II da Lei nº 8.212, cuja base de cálculo era a folha de salários, passando a incidir apenas sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, disciplina compatível com as alterações constitucionais levadas a efeito pela Emenda Constitucional nº 20/98.

Portanto, após a edição da Emenda Constitucional nº 20/98 e da Lei nº 10.256/01, não se pode mais falar em violação à isonomia ou de necessidade de lei complementar, posto que o empregador rural não contribui mais sobre a folha de salários, contribuição esta substituída pelo valor da receita proveniente da comercialização da sua produção, fonte de custeio trazida pela emenda constitucional anteriormente citada, o que afasta a aplicação do disposto no §4º do artigo 195.

Diante do exposto, nego seguimento ao recurso.

(TRF3, AI 0008022-76.2010.4.03.0000, D. E. de 07/05/2010)

[...] 5. Ausência de bis in idem, pois o produtor rural - pessoa física empregador, porque não atende aos requisitos do art. 1º da LC 70/91 (ser equiparado a pessoa jurídica pela legislação do Imposto de Renda), não é contribuinte da COFINS, inexistindo suposta indevida cumulação de contribuições.

(TRF4, AC 2009.71.18.000524-4, Segunda Turma, Relator Otávio Roberto Pamplona, D. E. de 12.11.2009)

Com efeito, a validade constitucional da alteração promovida pela Lei nº 10.256/2001, ocorrida após a Emenda Constitucional nº 20/1998, é questão ainda a ser examinada com maiores cautelas pelo próprio Supremo Tribunal Federal dentro em breve.

3 A CONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI Nº 10.256/2001

Aliás, a questão acerca do controle de constitucionalidade da alteração do art. 25 da Lei nº 8.212/1991 promovida pela Lei nº 10.256/2001

ganhou novos contornos diante de um novo argumento trazido à baila pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao pronunciar a desconformidade da norma exacial referida com o texto constitucional, o que o fez pela voz de sua Corte Especial, em respeito ao art. 97 da Constituição da República⁷, em acórdão assim ementado:

TRIBUTÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA. FUNRURAL. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA. ART. 25 DA LEI Nº 8.212/91. LEIS 8.540/92 E 9.528/97 DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS PELO STF. EC Nº 20/98. LEI Nº 10.256/2001. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL.

1. O Supremo Tribunal Federal, no RE nº 363.852/MG, representativo da controvérsia da repercussão geral, declarou a inconstitucionalidade das Lei nº 8.540/92 e 9.528/97, que deram nova redação aos arts. 12, V e VII, 25, I e II, e 30, IV, da Lei nº 8.212/91, até que legislação nova, arrimada na EC nº 20/98, institua a contribuição, desobrigando a retenção e recolhimento da contribuição social ou o recolhimento por subrogação sobre a “*receita bruta proveniente da comercialização da produção rural*” de empregadores, pessoas naturais.
2. Reconhecida pelo STF a existência de repercussão geral da matéria relativa à contribuição social do empregador rural pessoa física incidente sobre comercialização da produção rural, no julgamento do RE nº 596177/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, em 17/09/2009.
3. Uma vez rejeitado o pedido de modulação cronológica dos efeitos do RE nº 363.852/MG, inverossímil solução jurídica diversa no RE nº 596177/RS, pendente de julgamento e tratando de matéria similar, tornando despicienda qualquer manifestação da Corte Especial deste Tribunal Regional a respeito da inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 8.540/92, a genetizar novel redação aos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com a redação imprimida pela Lei nº 9.528/97.
4. Receita e faturamento não são sinônimos, segundo o STF no julgamento dos RE's nº 346084, 358273, 357950 e 390840, em 09/11/2005.
5. Evidenciada a necessidade de lei complementar à instituição da nova fonte de custeio em data pretérita à Emenda Constitucional nº 20/98.

⁷ Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

6. A EC nº 20/98 acrescentou o vocábulo “receita” no art. 195, inciso I, ‘b’, da CF/88, e, a partir da previsão constitucional da fonte de custeio, a exação pode ser instituída por lei ordinária, conforme RREEs 146733 e 138284.

7. O STF não fez menção à Lei nº 10.256/2001, porque se tratava de recurso em Mandado de Segurança ajuizado em 1999, mas declarou inconstitucional o art. 25 da Lei nº 8.212/91, com a redação dada por essa lei, em razão da deficitária alteração por ela promovida.

*8. Afastada a redação das Leis nº 8.540/92 e 9.528/97, a Lei nº 10.256/2001, na parte que modificou o *caput* do art. 25 da Lei nº 8.212/91, não tem arrimo na EC nº 20/98, pois termina em dois pontos e não estipulou o binômio base de cálculo/fato gerador, nem definiu alíquota. Nasceu capenga, natimorta, pois somente à lei cabe eleger estes elementos dimensionantes do tributo, conforme art. 9º, I, do CTN, art. 150, I, e 195, *caput*, ambos da CF/88.*

9. A declaração do STF, enquadrada em regras exegéticas, foi com redução de texto, embora não expressa, haja vista a presunção de legitimidade da lei, em conciliação com o art. 194, I, e 195, *caput*, da CF/88, dada a universalidade da cobertura, atendimento e obrigatoriedade do financiamento da Seguridade Social por toda a sociedade, induzindo à imprescindibilidade do custeio também pelo segurado especial.

10. Declarada inconstitucional a Lei nº 10.256/2001, com redução de texto, para abstrair do *caput* do art. 25 da Lei nº 8.212/91 as expressões ‘contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22’, e “na alínea ‘a’ do inciso V”, fica mantida a contribuição do segurado especial, na forma prevista nos incisos I e II do art. 25 da Lei nº 8.212/91.

11. Exigível a contribuição do empregador rural pessoa física sobre a folha de salários, com base no art. 22 da Lei nº 8.212/91, equiparado a empresa pelo parágrafo único do art. 15 da mesma lei, porque revogado o seu § 5º pelo art. 6º da Lei nº 10.256/2001, que vedava a exigibilidade.

12. Tem direito o empregador rural pessoa física, à restituição ou compensação da diferença da contribuição recolhida com base na comercialização da produção rural e a incidente sobre a folha de salários.

13. Acolhido parcialmente o incidente de arguição de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 10.256/2001, com redução

de texto, na parte que modifica o *caput* do artigo 25 da Lei nº 8212/91, por afronta à princípios insculpidos na Constituição Federal.

(TRF4, Arguição de Inconstitucionalidade na AC nº 2008.70.16.000444-6/PR, Corte Especial, Relator Des. Federal Álvaro Eduardo Junqueira, D.E. de 21/07/2011) [grifo nosso]

Da transcrição acima, conclui-se que a corte federal sulista não vislumbrou na redação do art. 25 da Lei nº 8.212/1991 com a redação dada pela Lei nº 10.256/2001 nenhum dos vícios apontados pelo Ministro Marco Aurélio por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 363.852/MG, quais sejam (i) a inconstitucionalidade material decorrente da duplicidade de tributação com o PIS/COFINS; e (ii) a inconstitucionalidade formal por conta da instituição de nova fonte de custeio por lei ordinária. Um terceiro defeito foi apontado, por outro lado. Segundo o tribunal regional, a redação conferida pelo legislador em 2001 foi falha ao não cuidar dos elementos dimensionantes do tributo: fato gerador/base de cálculo e alíquota. Logo, concluiu que a norma nasceu capenga, *natimorta*.

A linha argumentativa foi a seguinte: a declaração de nulidade da exação instituída pelo art. 25 da Lei nº 8.212/1991, cuja redação foi alterada pelas Leis nºs 8.540/1992 e 9.528/1997, decorrente dos Recursos Extraordinários nºs 363.852/MG e 596.177/RS, abrangeu a cabeça do dispositivo e também os seus incisos I e II, que previam o binômio fato gerador/base de cálculo e alíquota. Porém, a alteração promovida pela Lei nº 10.256/2001, que tinha por fim sanar a inconstitucionalidade anterior, não modificou a estrutura dos incisos I e II, também julgadas nulas, mas apenas do *caput* do aludido art. 25. Portanto, o princípio da legalidade tributária fora violado, na visão daquele sodalício, haja vista que a norma de incidência tributária estava despida de seus critérios material e quantitativo.

3.1 LIMITES DA INCONSTITUCIONALIDADE PRONUNCIADA NOS RREE 363.852/MG E 596.177/RS

Com o devido respeito, a argumentação acampada pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região na Arguição de Inconstitucionalidade na AC nº 2008.70.16.000444-6/PR não se sustenta. Em verdade, ela amesquinha o trabalho do Poder Legislativo e fere o princípio da presunção de constitucionalidade das leis.

Para alcançar tal conclusão, é preciso melhor refletir sobre a inconstitucionalidade pronunciada nos Recursos Extraordinários nºs 363.852/MG e 596.177/RS, delimitando os seus alcance e sentido.

Anteriormente, foi aqui afirmado que a inconstitucionalidade de que se cuida foi apenas parcial. E por que parcial? Porque o art. 25 da Lei nº 8.212/1991, na redação atualizada até a Lei nº 9.528/1997, continha em seu bojo duas normas exacionais claramente divisíveis: uma que tinha como contribuinte o empregador rural pessoa física; e outra, o segurado especial. Vejamos:

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física e do segurado especial referidos, respectivamente, na alínea “a” do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada a Seguridade Social, é de:

I - dois por cento da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;

II – 0,1 % (um décimo por cento) da recita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho; [...]

E com efeito, como bem ensina o Ministro Gilmar Mendes, “*o Tribunal somente deve proferir a inconstitucionalidade daquelas normas viciadas, não devendo estender o juízo de censura às outras partes da lei, salvo se elas não puderem subsistir de forma autônoma.*”⁸ Logo, não havendo fundamento para afastar do mundo jurídico a contribuição incidente sobre o segurado especial, haja vista que a sua tributação encontra respaldo no art. 195, § 8º, da Constituição da República, o resultado dos Recursos Extraordinários nºs 363.852/MG e 596.177/RS foi uma declaração de inconstitucionalidade parcial com redução de texto.

A técnica da declaração de inconstitucionalidade com redução de texto ocorrerá “*quando for possível, em virtude da redação do texto impugnado, declarar a inconstitucionalidade de determinada expressão, possibilitando, à partir dessa exclusão de texto, uma interpretação compatível com a Constituição Federal*”, como assinala Alexandre de Moraes⁹.

De tal modo, o Judiciário expurga do ato normativo apenas e tão somente o que dele for incompatível com a Constituição, preservando o que puder ser preservado, desde que esse resíduo também seja conforme a vontade do constituinte e do legislador infraconstitucional. Nessa linha, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal já excluiu apenas a palavra *desacato* do texto do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil), julgada inconstitucional por conflitar com a autoridade do magistrado na condução da atividade jurisdicional¹⁰.

8 MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1299.

9 MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 44.

10 ADI 1127, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/05/2006, DJe-105 de 11-06-2010.

O restante do texto e da norma foi mantido em respeito à presunção de constitucionalidade das leis.

Nesse quadro, em razão dos seus fundamentos de decidir, e em que pese não pronunciada expressamente pelo Supremo, a redução do texto do art. 25 da Lei nº 8.212, julgado parcialmente inconstitucional foi a seguinte:

Art. 25. A contribuição do segurado especial referido no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada a Seguridade Social, é de:

I - dois por cento da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;

II – 0,1 % (um décimo por cento) da recita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho; [...]

Destarte, o exato limite da inconstitucionalidade declarada foi este: a supressão no texto do *caput* do art. 25 da expressão “[...] do empregador rural pessoa física e [...] referidos, respectivamente, na alínea “a” do inciso V [...]”.

Preservou-se no dispositivo, portanto, texto e norma suficiente para não ferir a contribuição social do segurado especial, arrimada no art. 195, § 8º, da Lei Maior.

Por outro lado, embora tenha havido a redução parcial do texto da cabeça do dispositivo inquinado, a declaração de inconstitucionalidade relativamente aos incisos I e II, entretanto, ocorreu sem redução de texto alguma. Isso para que o texto legislativo permanecesse íntegro para com relação à norma exacial incidente sobre o segurado especial.

E aqui vale fazer a distinção entre *texto* e *norma*. Segundo os ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho, *texto* é o conjunto de símbolos linguísticos marcados em papel ou outro suporte, expostos em termos prescritivos e em forma técnica; já *norma* é “*o juízo (ou pensamento) que a leitura do texto provoca em nosso espírito*”¹¹. A *norma* é a significação do *texto*. Dito de outro modo, embora a redação dos incisos não tenha sido ferida pela declaração de inconstitucionalidade, como ocorreu com a cabeça, a norma que ali residia o foi, dela se expurgando a contribuição do empregador rural pessoa física.

3.2 INSERÇÃO LEGISLATIVA SEM ACRÉSCIMO DE TEXTO

Como visto, diante da corrente doutrinária e até mesmo jurisprudencial que não enxergava similitude entre os termos *faturamento* e *receita bruta*, o legislador, em juízo de prudência, acabou por reformar

¹¹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 40.

o texto constitucional para permitir que tanto o faturamento como a receita fossem base para imposição de contribuições sociais a cargos dos empregadores, das empresas ou das entidades a elas equiparadas na forma lei. Isso se deu por meio da alteração da redação do art. 195 da Constituição da República promovida pela Emenda Constitucional nº 20/1998.

Passo seguinte, por meio da Lei nº 10.256/2001, o legislador modificou a redação do art. 25 da Lei nº 8.212/1991, alterado pelas Leis nºs 8.540/1992 e 9.528/1997, para reafirmar o intento de tributar o empregador rural pessoa física sobre o resultado da comercialização da produção rural (receita), em que pese quando a Lei Maior apenas dispusesse sobre *faturamento* em sua redação primitiva.

É verdade que apenas a cabeça do art. 25 teve a sua redação alterada e não os incisos I e II, prescritores do binômio fato gerador/base de cálculo e alíquota. Mas isso quer dizer que a norma nasceu “*capenga, natimorta*”, como concluiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade na AC nº 2008.70.16.000444-6/PR?

Evidente que não. Esse entendimento conspira contra o intuito legislativo e depõe contra o princípio da presunção de legitimidade constitucional das leis. Ora, de acordo com esse vetor, quando a norma impugnada apresentar mais de uma interpretação possível, as que forem contra a Constituição serão rechaçadas. Não obstante, se houver uma única interpretação que seja de acordo com a Lei Maior, esta será mantida pelo tribunal, desde que não desnature o intento do legislador infraconstitucional.

Ora, embora pairasse dúvidas acerca da constitucionalidade do art. 25 da Lei nº 8.212/1991, alterado pelas Leis nºs 8.540/1992 e 9.528/1997, em 9 de julho de 2001, quando a Lei nº 10.256/2001 foi promulgada, o Supremo Tribunal Federal ainda não havia se pronunciado sobre o tema. Note-se que o caso Mataboi (Recurso Extraordinário nº 363.852/MG) foi julgado somente em 03/02/2010 e publicado no DJe em 23/04/2010. Nessas circunstâncias, não poderia o legislador antever nem presumir a declaração de nulidade da norma. Afinal de contas, a inconstitucionalidade não se presume.

Noutras palavras, o legislador de 2001 não sabia nem poderia presumir que a Suprema Corte brasileira julgaria inconstitucional uma das normas presentes nos incisos I e II do art. 25. Sendo assim, ao utilizar a redação então válida (e até hoje válida ainda que com relação apenas ao segurado especial), o legislador laborou imbuído de toda boa-fé.

E esta boa-fé legislativa não pode ser ignorada nem desconsiderada, sem mais, pelo Judiciário. Afinal de contas, os Poderes da República não devem ser harmônicos entre si, nos termos do art. 2º da Carta Política. Daí dizer que um e outro devem respeitar a autoridade e as competências de cada qual, não se intrometendo além do necessário ao resguardo da Constituição.

Portanto, se à época da edição da Lei nº 10.256/2001, os incisos I e II do art. 25 da Lei nº 8.212/1991 não haviam sido retirados do ordenamento jurídico em controle concentrado normas em processo em que o Congresso Nacional fosse citado na pessoa do Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º da CF), nem estavam com sua execução suspensa nos termos do inciso X do art. 52, também da Constituição Federal, não se pode exigir que o Poder Legislativo desconsiderasse a sua existência, validade ou eficácia, sob pena de inversão dos princípios da presunção de constitucionalidade das leis e da boa-fé.

Além disso, se, por hipótese, a declaração de nulidade da norma em exame já houvesse sido pronunciada à época da edição da Lei nº 10.256, o legislador estava jungido a alterar também a redação dos incisos I e II do art. 25 da Lei nº 8.212/1991 ainda que para apenas repeti-los *ad litteram*?

Novamente a resposta é negativa. Primeiramente, porque apenas uma das duas normas residentes no dispositivo legal foi declarada inconstitucional; a outra não. Tão somente uma das normas foi julgada nula e extirpada do mundo jurídico; a outra não. Exclusivamente uma das normas feneceu; o texto, no entanto, manteve-se íntegro no atinente aos incisos, uma vez que também serviam de suporte para a contribuição do segurado especial, a qual nada tinha de inconstitucional.

Daí a pergunta: se o Supremo Tribunal Federal, na condição de legislador negativo, pode excluir uma norma legal sem atacar o seu texto, seguindo a técnica da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, por que o legislador positivo não pode fazer o inverso, isso é, acrescentar uma norma a um texto legal sem alterá-lo? Não deve haver equivalência de forças entre os Poderes da República, tal como deixa nítido o art. 2º da Lei Maior?

Ora, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, atua como verdadeiro legislador negativo, assim considerado o poder de destruir a obra do legislador positivo, a quem é conferido a competência de construir uma ordem jurídica nova. São, portanto, poderes que se contrapõem na mesma medida. O legislador negativo é o legislador positivo em sentido inverso.

Logo, se a ordem constitucional presente admite que o Supremo Tribunal Federal – legislador negativo – retire uma norma do ordenamento jurídico mediante a técnica da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto¹², o mesmo há de ser conferido ao Poder Legislativo

12 Esta técnica da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto encontra-se positivada no parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/99: “A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.”

– legislador positivo – para inserir conteúdo normativo novo no ordenamento sem acréscimo de texto.

As duas técnicas são iguais, mas com sentido inverso. Na judicial, mantém-se o texto, mas altera-se a norma, destruindo-lhe o conteúdo contrário à Constituição. Na legislativa, também se mantém o texto, porém a norma é alterada para receber conteúdo normativo nascente.

É justamente o caso da Lei nº 10.256/2001. Por meio dela o legislador quis deixar claro que não queria mais tributar os empregadores rurais pessoas físicas através da folha de pagamentos, por isso fez redigir claramente a sua substituição em lugar do resultado da comercialização da produção rural, agora com base na Emenda Constitucional nº 20/1998. Daí a modificação do *caput* do art. 25 da lei nº 8.212/2001: “*A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea ‘a’ do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de [...]*”.

De igual modo, o legislador quis obviamente manter a igualdade entre o empregador rural pessoa física e segurado especial, submetendo-lhes ao mesmo regime tributário. Daí porque do binômio fato gerador/base de cálculo e alíquota, já presentes nos incisos I e II do art. 25 (ainda que válidos apenas para o segurado especial), foram mantidos. Mas não só mantidos. Ao texto agregou-se, quanto sem modificação do conjunto de símbolos linguísticos, conteúdo normativo novo, a saber, os critérios material e quantitativo da exação implementada ou reafirmada no *caput*.

É possível dizer que houve uma alteração legislativa sem acréscimo de texto. Acresceu-se apenas a norma, assim considerada a nova significação dada ao texto. É exatamente o oposto da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto. Ora, se ao Poder Judiciário, ao atuar como legislador negativo, é dado retirar o caráter normativo de determinado dispositivo legal mediante a utilização da técnica da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, o mesmo poder há de ser conferido ao legislador positivo ao alterar a norma de dispositivo de lei sem, contudo, promover substituições no seu texto. Afinal de contas, texto e norma são conceitos inconfundíveis.

Em verdade, o legislador de 2001 não reeditou os incisos I e II por uma questão de técnica legislativa, mas é clarividente que o seu escopo foi o de chancelar a sua existência, porém outorgando-lhes conteúdo normativo novo e em conformidade com a nova cabeça. Trata-se de um silêncio eloquente! É como se dissesse: *quero* modificar o *caput* do art. 25 e *quero* manter os incisos I e II, *confirmando-os*. Há, portanto, nítida manifestação de vontade legislativa na manutenção dos incisos do art. 25 tal como estavam redigidos.

Na mesma linha de raciocínio, vale registrar que a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o art. 59 da Constituição*

Federal, não prescreve necessidade de repetição do dispositivo legal em texto novo se não houver modificação redacional. Confira-se:

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II – mediante revogação parcial

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras: [...]

Noutras palavras, a Lei Complementar nº 95/1998 determina ao legislador ordinário, ao alterar uma lei, que: (i) formule texto integralmente novo, quando se tratar de alteração considerável, isto é, derrogação; ou (ii), sendo o caso de revogação parcial, substitua ou acresça o texto novo no dispositivo alterado. Se, pois, o intento do legislador é manter o texto do dispositivo, nada lhe impõe seja feito, como o era no caso dos incisos I e II da Lei nº 8.212/1991, com redação dada pela Lei nº 9.528/97, hipótese em que o Legislativo, de fato, nada fez. Ou melhor fez alterar a norma; não o texto.

Em síntese, quer porque a constitucionalidade dos incisos não estava declarada quando da edição da Lei nº 10.256/2001, no que haveria de presumir-se a sua conformidade constitucional, quer porque a técnica legislativa não impunha o acréscimo de texto, não se pode falar em ausência de carga normativa aos incisos I e II do art. 25 da Lei nº 8.212/1991, a regular também a situação do empregador rural pessoa física, eis que assim quis o legislador.

4 CONCLUSÃO

A Constituição cidadã de 1988 igualou os trabalhadores urbanos e rurais em direitos sociais, inclusive com relação aos benefícios previdenciários. Em compensação, a legislação de custeio da nova Previdência Social do mesmo modo equiparou os empregadores rurais aos urbanos, obrigando a ambos a contribuírem à alíquota de 20% (vinte por cento) sobre a folha de pagamentos.

Todavia, verificou-se, na sequência, que essa técnica tributária era de difícil fiscalização no campo e onerava o empregador rural acima de sua capacidade contributiva, razão pela qual alterou-se a forma de tributação deste para onerar, em substituição à folha de pagamentos, o resultado da

comercialização da produção rural (art. 25 da Lei nº 8.212/1991, alterado pelas Leis nºs 8.540/1992 e 9.528/1997).

Essa nova sistemática fazendária, entretanto, não foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, que a julgou inconstitucional por criar nova fonte de custeio da Previdência Social sem o manejo de lei complementar (Recursos Extraordinários nºs 363.852/MG e 596.177/RS).

Esse vício formal veio a ser corrigido pela Lei nº 10.256/2001, promulgada já sob o pálio da Emenda Constitucional nº 20/1998, que passou a prever a tributação sobre a receita.

Apesar disso, o Tribunal Regional Federal da 4^a Região persistiu na tese da inconstitucionalidade da exação, ao argumento dessa vez que a nulidade anterior não fora sanada completamente pela Lei nº 10.256/2001, pois esta não previu o binômio fato gerador/base de cálculo e alíquota do tributo, nulificados pela inconstitucionalidade anterior.

Mas, em verdade, o legislador de 2001 apenas não reescreveu os incisos I e II do art. 25, em que dispôs aqueles critérios normativos, pois utilizou o texto referente à contribuição do segurado especial, não julgada inconstitucional, acrescentando-lhe carga normativa nova. Ou seja, o legislador fez uso da técnica da inserção normativa sem acréscimo de texto. Portanto, a partir da edição da Lei nº 10.256/2001, a contribuição incidente sobre o empregador rural pessoa física é constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano. *Direito Tributário brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Código Tributário Nacional comentado: Doutrina e Jurisprudência*, artigo por artigo, inclusive ICMS e ISS. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

KONKEL JR., Nicolau. *Contribuições Sociais: Doutrina e Jurisprudência*. São Paulo: Quartier Latim, 2005.

MACHADO, Hugo de Britto. *Curso de Direito Tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários à Lei Básica da Previdência Social*. 4. ed. vol. 1. São Paulo: LTR, 2003.

MELO, José Eduardo Soares de. *Contribuições Sociais no Sistema Tributário*. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2006.

MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

