08/04/2021 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.898 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S)	: ROL MAR METALÚRGICA LTDA
ADV.(A/S)	: SILVIO LUIZ DE COSTA
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Impresso por: 010.038.141-96 RF 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

EMENTA

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Contribuição ao INCRA incidente sobre a folha de salários. Recepção pela CF/88. Natureza jurídica. Contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE). Referibilidade. Relação indireta. Possibilidade. Advento da EC nº 33/01, incluindo o § 2º, III, a, no art. 149 da CF/88. Bases econômicas. Rol exemplificativo. Contribuições interventivas incidentes sobre a folha de salário. Higidez.

1. Sob a égide da CF/88, diversos são os julgados reconhecendo a exigibilidade do adicional de 0,2% relativo à contribuição destinada ao INCRA incidente sobre a folha de salários.

2. A contribuição ao INCRA tem contornos próprios de contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE). Trata-se de tributo especialmente destinado a concretizar objetivos de atuação positiva do Estado consistentes na promoção da reforma agrária e da colonização, com vistas a assegurar o exercício da função social da propriedade e a diminuir as desigualdades regionais e sociais (arts. 170, III e VII; e 184 da CF/88).

3. Não descaracteriza a exação o fato de o sujeito passivo não se beneficiar diretamente da arrecadação, pois a Corte considera que a inexistência de referibilidade direta não desnatura as CIDE, estando, sua instituição "jungida aos princípios gerais da atividade econômica".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D618-79B7-C783-1A20 e senha 66B1-F7D8-69F1-7540

4. O § 2º, III, a, do art. 149, da Constituição, introduzido pela EC nº 33/2001, ao especificar que as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico "poderão ter alíquotas" que incidam sobre o faturamento, a receita bruta (ou o valor da operação) ou o valor aduaneiro, não impede que o legislador adote outras bases econômicas para os referidos tributos, como a folha de salários, pois esse rol é meramente exemplificativo ou enunciativo.

5. É constitucional, assim, a CIDE destinada ao INCRA devida pelas empresas urbanas e rurais, inclusive, após o advento da EC nº 33/01.

6. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

7. Tese fixada para o Tema nº 495: "É constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico destinada ao INCRA devida pelas empresas urbanas e rurais, inclusive após o advento da EC nº 33/2001".

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 26/3 a 7/4/21, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto Relator, Ministro Dias Toffoli, por maioria de votos, apreciando o tema nº 495 da sistemática de repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário e fixar a seguinte tese: "É constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico destinada ao INCRA devida pelas empresas urbanas e rurais, inclusive após o advento da EC nº 33/2001". Vencidos os Ministros Marco Aurélio, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Edson Fachin.

Brasília, 8 de abril de 2021.

Ministro Dias Toffoli
Relator

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 14/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código D618-79B7-C783-1A20 e senha 66B1-F7D8-69F1-7540

08/04/2021 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.898 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S)	: ROL MAR METALÚRGICA LTDA
ADV.(A/S)	: SILVIO LUIZ DE COSTA
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Impresso por: 040.088.141-96 RE 630898 Em: 21/06/2021 12:30:23

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento na alínea a do permissivo constitucional contra acórdão do Tribunal Regional Federal da Quarta Região assim ementado:

> "TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO INCRA. RECEPÇÃO PELA CF/88. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. NÃO-REVOGAÇÃO PELAS LEIS Nº 7.787/89, 8.212 E 8.213/91. RECEPÇÃO PELA EC Nº 33/2001.
>
> 1. O adicional de 0,2% sobre a folha de salários, devido ao INCRA, foi recepcionado pela Constituição de 1988 na categoria de contribuição de intervenção no domínio econômico, pois objetiva atender os encargos da União decorrentes das atividades relacionadas à promoção da reforma agrária.
>
> 2. Embora, no seu nascedouro, a contribuição efetivamente tivesse cunho assistencial, na medida em que propunha [a] prestação de serviços sociais no meio rural, essas incumbências passaram a ser supridas pelo PRORURAL, criado pela Lei Complementar nº 11/71, que, além de prestar benefícios previdenciários, também zelava pela saúde e pela assistência do trabalhador rural.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A505-E705-C6AD-2B40 e senha E855-9253-FDD0-93EF

> 3. Não se evidencia como contribuição no interesse de categoria profissional ou econômica, porque não tem por objetivo custear as entidades privadas vinculadas ao sistema sindical, com o objetivo de propiciar a sua organização, recepcionadas expressamente no art. 240 da Carta Magna.
>
> 4. Destinando-se a viabilizar a reforma agrária, de molde que a propriedade rural cumpra sua função social, não se pode limitar a exação apenas aos contribuintes vinculados ao meio rural. O interesse de sanar os desequilíbrios na distribuição da terra não concerne exclusivamente aos empresários, produtores e trabalhadores rurais, mas à toda sociedade, condicionada que está o uso da propriedade ao bem-estar geral e à obtenção de uma ordem econômica mais justa.
>
> 5. A Emenda Constitucional nº 33/2001 apenas estabeleceu fatos econômicos que estão a salvo de tributação, por força de imunidade, e, por outro lado, fatos econômicos passíveis de tributação, quanto à instituição de contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico.
>
> 6. A interpretação restritiva que se pretende atribuir ao § 2º, inciso II, alínea a, destoa da inteligência do próprio **caput** do art. 149, não alterado pela EC nº 33/2001. O STF fixou a constitucionalidade da contribuição devida ao SEBRAE, qualificada como contribuição de intervenção no domínio econômico (RE 396.266, Relator Min. Carlos Velloso), e da contribuição criada pela LC nº 110/2001, qualificada como contribuição social geral (ADIN 2.556, Relator Min. Moreira Alves), ambas incidentes sobre a folha de salário das empresas, já sob a égide da EC nº 33/2001" (fls. 438/439).

Impresso por: 040688141 16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

O recurso especial interposto paralelamente ao extraordinário não foi admitido na origem, e contra essa decisão não foi interposto agravo de instrumento (fl. 551v.).

Sustenta a recorrente que houve afronta ao art. 149 da Constituição Federal, aduzindo que a contribuição para o INCRA, prevista na Lei nº 2.613/55 (modificada pelo Decreto-lei nº 1.146/70), não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Em defesa de sua tese, aduz que, sob a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A505-E705-C6AD-2B40 e senha E855-9253-FDD0-93EF

égide da Constituição de 1967 e da emenda de 1969, ficou assentado por esta Corte, no RE nº 106.611/DF (RTJ 123-628), que a contribuição em tela constituiria imposto de aplicação especial fulcrada no art. 21, § 2º, item I, da Constituição de 1967, que facultava à União a possibilidade de instituir contribuições tendo em vista o interesse de categorias profissionais.

Acrescenta a parte que a discussão se resumiria basicamente em saber se, diante dos preceitos da Constituição de 1988, ainda vige a contribuição especial instituída originalmente para o Serviço Social Rural (cujas funções foram mais tarde encampadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA), a qual era calculada com base em alíquota aplicada sobre o montante total da folha de salários (primeiramente, de 3% e, depois, de 2,5% e 2,6%) e cujo pagamento era exigido de determinadas indústrias rurais e agroindústrias, inclusive, cooperativas.

Segundo entende a recorrente, por força do art. 62 do ADCT, que determinou a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), as funções do INCRA, no que concerniam ao Serviço Social Rural, teriam sido atribuídas ao SENAR. E mais: as contribuições incidentes sobre a folha de salários ter-se-iam tornado privativas da espécie referida no art. 195, I, da Constituição Federal (contribuições de seguridade social), ressalvadas tão somente as destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, por força do art. 240 da Constituição Federal.

Prossegue a parte sustentando que, com o advento da Emenda Constitucional nº 33/01, que modificou o art. 149 da Constituição Federal, teriam sido revogadas todas as contribuições instituídas pela União Federal cujas bases de cálculo fossem distintas daquelas previstas no inciso III do § 2º da citada norma constitucional, pois a referida emenda constitucional teria trazido substanciais inovações no regramento das contribuições interventivas, delimitando e estabelecendo rigidamente as bases materiais suscetíveis de sua incidência.

Por fim, alega que, no acórdão recorrido, ao se estabelecer que a natureza jurídica da contribuição para o INCRA seria de contribuição

Impresso por: 040.098.141-16 - RE 630898 Em: 10/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A505-E705-C6AD-2B40 e senha E855-9253-FDD0-93EF

especial de intervenção no domínio econômico e que, portanto, tal tributo encontraria respaldo no art. 149 da Constituição Federal, ter-se-ia ofendido o art. 173 da mesma Carta, pois o referido dispositivo constitucional limitaria a atuação estatal nessa intervenção. Como a contribuição em tela é destinada à reforma agrária, não seria o caso de intervenção no domínio econômico, mas, sim, de tentativa de solução de problema social.

Em prol da existência de repercussão geral do tema constitucional, quanto ao mérito, registra a recorrente que a exigibilidade do adicional de 0,2% sobre a folha de salários destinado ao INCRA constituiria questão de direito altamente relevante e controvertida nos tribunais superiores. Em seu entender, tanto os contribuintes como o próprio INCRA não saberiam ao certo se essa contribuição teria sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Esclarece que, recentemente, o STJ (EResp 770.451-SC) acabou por adentrar no tema constitucional, firmando o entendimento de que a referida contribuição teria natureza de contribuição especial de intervenção no domínio econômico. Cita a recorrente doutrina em que se postula cumprir ao Supremo Tribunal Federal procurar a melhor forma de conciliar a jurisprudência das nossas mais altas Cortes, em ordem a revelar solução única para o problema.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do então Subprocurador Geral da República, **Rodrigo Janot Monteiro de Barros**, opinou pelo parcial provimento do recurso, sustentando a revogação da contribuição ao INCRA pela EC nº 33/01.

A Corte reconheceu a repercussão geral do tema em 3/11/11.

Inicialmente, o caso foi pautado para ser julgado no Plenário Virtual, na sessão de 7/8 a 17/8/20, em conjunto com a continuação do exame do RE nº 603.629/SC, Tema nº 325, do qual havia eu pedido vista.

Em sustentação oral por meio eletrônico, pela Rol Mar Metalúrgica Ltda., falou o Dr. Silvio Luiz Costa, sustentando a não recepção pela Constituição Federal do tributo em tela. Aduziu que, caso se entenda ter sido a exação recepcionada, foi ela revogada pela EC nº 33/01, quer tenha natureza de CIDE, quer tenha natureza de contribuição social geral.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A505-E705-C6AD-2B40 e senha E855-9253-FDD0-93EF

Reiterou ser taxativo o rol do art. 149, § 2º, III, a, do texto constitucional. Citou o RE nº 559.937/RS.

Pela União falou a Dra. Luciana Miranda Moreira, defendendo a plena recepção da contribuição ao INCRA pela Constituição Federal e sua exigibilidade após a mencionada emenda constitucional. Argumentou que não é limitativo aquele rol e que, caso o fosse, teria sido ele projetado para o futuro. Asseverou que, no RE nº 559.937/RS, não se discutiu o presente assunto.

Em 12/8/20, o Ministro **Gilmar Mendes** efetuou pedido de destaque, razão pela qual o presente caso foi retirado do julgamento virtual.

Em 14/8/20, a recorrente peticionou nos autos, reiterando o pedido de provimento ao recurso extraordinário e pleiteando o não acolhimento de pedido de modulação.

É o relatório.

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A505-E705-C6AD-2B40 e senha E855-9253-FDD0-93EF

08/04/2021 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.898 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

As questões que demandam o crivo do Plenário da Corte sob a regência do sistema da repercussão geral são as seguintes: (i) recepção pela Constituição Federal de 1988 da contribuição de 0,2% sobre a folha de salários devida ao INCRA; (ii) natureza jurídica do adicional; (iii) referibilidade e sujeito passivo da contribuição; (iv) à recepção da contribuição ao INCRA incidente sobre a folha de salários pela Emenda Constitucional nº 33/2001.

Antes de avançar, abro um parêntese. No que diz respeito à última questão, registre-se, desde logo, que o assunto esteve, recentemente, em discussão no RE nº 603.624/SC, Tema nº 325 da sistemática de repercussão geral, só que envolvendo as contribuições de intervenção no domínio econômico destinadas ao SEBRAE, à APEX e à ABDI, também incidentes sobre a folha de salários.

O Tribunal, por maioria, vencidos a Relatora, Ministra **Rosa Weber**, e os Ministros **Edson Fachin**, **Ricardo Lewandowski** e **Marco Aurélio**, negou provimento àquele recurso extraordinário e fixou, para o Tema nº 325, a tese de que "as contribuições devidas ao SEBRAE, à APEX e à ABDI com fundamento na Lei 8.029/1990 foram recepcionadas pela EC 33/2001", vencidos os Ministros **Marco Aurélio** e **Rosa Weber**. Foi designado Redator daquele acórdão o Ministro **Alexandre de Moraes**.

Essa mesma compreensão, como se verá, aplica-se, **mutatis mutandis**, àquela última questão discutida nestes autos. Fecho parêntese.

I - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, criou o Serviço Social Rural (SSR), entidade autárquica subordinada ao Ministério da Agricultura. Em seu art. 6º, instituiu, para as pessoas naturais e jurídicas

Impresso por: 040.089.141-16 RE 630898 Em 11/05/2021 - 14:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

que exerciam as atividades industriais enumeradas nos incisos do artigo, contribuição de 3% (três por cento) sobre a folha de salários de seus empregados. Em seguida, o § 4º do referido art. 6º criou um **adicional de 0,3%** à "contribuição devida por todos os empregadores aos institutos e caixas de aposentaria e pensões" sobre a folha de salários. Inicialmente, o adicional criado foi destinado ao Serviço Social Rural (SSR). Esse, por sua vez, foi incorporado pela Superintendência de Política Agrária (SUPRA), autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura, criada pela Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962, com competência para colaborar na formulação da política agrária, planejar e promover a reforma agrária. O **produto da arrecadação das contribuições instituídas pela Lei nº 2.613/65** passou a ser destinado à SUPRA. Com vinculações mais próximas ao INCRA, a Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (IDA). De acordo com o art. 117 do Estatuto da Terra, as atividades do Serviço Social Rural (SSR) incorporadas pela SUPRA referentes à extensão rural foram transferidas ao IBRA. O produto da arrecadação das contribuições criadas pela Lei nº 2.613/55 foi transferido, na proporção de 50% (cinquenta por cento) para cada órgão, ao IBRA e ao órgão do Serviço Social da Previdência **a ser criado** com o fim de atender os trabalhos rurais. De acordo com o Estatuto da Terra, **enquanto não fosse criado o órgão específico da previdência social** que atenderia aos trabalhos rurais, as atribuições do Serviço Social Rural ligadas à previdência rural, bem como a arrecadação da parcela da contribuição destinada ao futuro órgão da previdência, ficariam com o IBRA. Em 1970, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e o **produto das contribuições anteriormente destinadas a esses órgãos foi para ele transferido** (DL nº 1.110/70).

O Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro do mesmo ano, consolidou os dispositivos sobre as contribuições criadas pela Lei nº 2.613/55, mantendo o adicional previsto no art. 6º, § 4º, da Lei nº 2.613/55 - à época de 0,4%, - destinando, proporcionalmente, (i) **50% para o INCRA** e (ii) **50% para o FUNRURAL**(art. 1º, I, 2 e II).

Impresso por: 040.068.141-16 RE 630898
Em: 1/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

Com a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, o FUNRURAL passou a gerir um novo programa, chamado Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), e o adicional da contribuição em questão foi majorado para 2,6% (dois inteiros e seis décimos por cento). Desse total, destinaram-se 2,4% (dois inteiros e quatro décimos por cento) ao FUNRURAL, **continuando o INCRA com o mesmo percentual de 0,2%** (dois décimos por cento) previsto no DL nº 1.146/70. Subsistiram, assim, duas contribuições de natureza diversas. A do FUNRURAL (2,4%), de natureza eminentemente previdenciária e assistencial, e a do INCRA (0,2%), **destinada aos programas e projetos vinculados à reforma agrária e a suas atividades complementares**.

Da evolução legislativa, portanto, já é possível concluir que, desde sua origem, o único ponto em comum entre o FUNRURAL e o INCRA, e, por conseguinte, entre suas contribuições de custeio, residiu no fato de o diploma legislativo que os fixou ter tido origem normativa comum, mas com **finalidades** totalmente diversas.

II – DA RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 DA CONTRIBUIÇÃO DE 0,2% DESTINADA AO INCRA.

Sob a égide da Constituição de 1988, diversos são os julgados reconhecendo a exigibilidade do adicional de 0,2% relativo à contribuição destinada ao INCRA. Todavia, a matéria foi encaminhada a partir de julgados que apreciaram a contribuição devida ao FUNRURAL - no percentual de 2,4% (art. 15, II, da LC nº 11/71). Sobre a contribuição destinada a financiar o FUNRURAL, a Corte sempre entendeu ser ela uma contribuição da seguridade social, visto que a exação tem por finalidade "**cobrir os riscos que incidem sobre toda a coletividade de trabalhadores e não apenas aos empregados da empresa**" (RE nº 255.360/SP, Segunda Turma, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, DJ de 6/10/2000; RE nº 238.171/SP, Rel. Min. **Ellen Gracie**).

Os julgados que trataram exclusivamente da contribuição de 0,2% ao INCRA acabaram por seguir a mesma orientação traçada quanto à contribuição ao FUNRURAL, assentando a Corte que tal contribuição

Impresso por: 040.988.141-16 - RE 630898 - Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

também visava a "**financiar a cobertura de riscos a que se sujeitam toda a coletividade de trabalhadores**" (AI nº 607.202/PR-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 1º/2/08) Nesse sentido, **vide**: RE nº 364.212, Rel. Min. **Nelson Jobim;** RE nº 415.918/SC e RE nº 211.442/SP, Segunda Turma, Rel. Min. **Gilmar Mendes,** DJ de 12/5/06; AI nº 700.932/RS-AgR, Rel. Min. **Cármen Lúcia**; AI nº 334.360/SP, Primeira Turma, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 25/2/05; AI nº 700.833/SP-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJe de 3/9/09; AI nº 665.317/RS-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJe de 18/12/08).

Parece que o mais acertado, porém, é enquadrar a contribuição ao INCRA como uma contribuição de intervenção no domínio econômico, com caráter extrafiscal, como adiante tentarei demonstrar.

III - NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO AO INCRA

Como é possível observar pela evolução legislativa, embora inicialmente criada como um adicional à contribuição previdenciária, a contribuição ao INCRA não é, em verdade, um adicional. Desde sua destinação às atividades desenvolvidas pela autarquia SUPRA – posteriormente IBRA e IDA -, passou a contribuição a ter contornos próprios de **contribuição de intervenção no domínio econômico** (CIDE), visto estar vinculada ao cumprimento das finalidades para as quais essas autarquias posteriormente incorporadas pelo INCRA foram criadas.

Luciano Dias Bicalho Camargo lançou importante obra doutrinária na qual analisa, com profundidade, a natureza jurídica da contribuição ao INCRA, identificando-a como uma CIDE (**Da natureza jurídica das contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA**. MP Ed. 2006. p. 329). Para o autor,

> "as finalidades das contribuições para o INCRA e para o FUNRURAL não guardam correlação, já que aquelas visam custear a intervenção do Estado no Domínio Econômico, por meio do Programa Nacional de Reforma Agrária, tendo como

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

> instrumento principal a desapropriação para fins de reforma agrária, e estas visaram custear benefícios de índole previdenciárias a serem prestados aos trabalhadores rurais".

A Juíza Federal Simone Lemos Fernandes, em sua obra **As contribuições neocorporativas na Constituição e nas leis** (Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 189/205), desenvolve importante estudo sobre a evolução das contribuições instituídas pela Lei nº 2.613/65 e defende a tese de que, a partir da Lei Delegada nº 11/62, a contribuição ao INCRA deixou de ter características próprias do corporativismo, passando a servir à política econômica do governo. Cito um excerto desse estudo:

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

Impresso por: 040.036.141-16 RE 630898 Em 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

> **objetivos institucionais**. Assim, consideramos que as contribuições instituídas pela Lei n. 2.613/55 **somente tiveram natureza de contribuições corporativas no período que mediou a promulgação desse diploma legislativo e a da Lei Delegada n. 11, de 11 de outubro de 1962**."

Acrescenta a autora, no que se refere à correta aplicação dos recursos arrecadados:

> "Assim, no caso específico das contribuições para o INCRA, como se verá, **elas somente se mostram válidas na medida em que o INCRA, efetivamente, promove desapropriações para fins de reforma agrária**, visando alterar a estrutura fundiária anacrônica brasileira, conforme minudentemente visto no capítulo 3, aplicando-se, assim, os recursos arrecadados na consecução dos objetivos constitucionalmente previstos: **função social da propriedade e diminuição das desigualdades regionais**."

O Superior Tribunal de Justiça tem considerado que a contribuição para o INCRA tipifica uma verdadeira **contribuição de intervenção no domínio econômico**. A Ministra **Eliana Calmon**, em voto proferido em Embargos de Divergência no RESP nº 770.451/SC, lançou importantes lições sobre a natureza da contribuição:

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

Impresso por 040.088.141-16 RE 630898 Em 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

> pode compreender como uma propriedade rural na forma de latifúndio improdutivo (ou seja, que não esteja atendendo à sua função social) possa permanecer intacta enquanto os reclames sociais decorrentes da dignidade da pessoa humana, da diminuição das desigualdades regionais de um país com proporções continentais e da busca do pleno emprego estejam plenamente desatendidos. **Daí a previsão constitucional de intervenção na ordem econômica, inclusive mediante a implementação de contribuições de intervenção no domínio econômico, na forma do seu art. 149.**
>
> (…..)
>
> Para que seja possível a sua manifestação concreta na ordem econômica, o princípio da **função social da propriedade** ocupa papel de destaque, especificamente a função que se projeta sobre a propriedade rural e que **encontra maior relevância na regra inserta no art. 184, onde prevê a Carta Maior a desapropriação por interesse social do imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social para a realização da reforma agrária.**"

Com efeito, não se pode negar que a política nacional de reforma agrária é instrumento de intervenção no domínio econômico. A finalidade da contribuição ao INCRA está em conformidade com a determinação constante do art. 149 da Constituição de que tais contribuições devem constituir instrumentos de ingerência da União na ordem econômica. Trata-se de contribuição especialmente destinada a concretizar objetivos de atuação positiva do Estado estampados nos arts. 170, III e VII, e 184 da Constituição de 1988, consistentes na promoção da reforma agrária e da colonização, com vistas a assegurar o exercício da função social da propriedade e a diminuir as desigualdades regionais e sociais. A mim parece que estão presentes a correlação lógica entre as causas e os fundamentos da intervenção no domínio econômico e a instituição da contribuição.

IV - CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS – REFERIBILIDADE

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

Analiso, agora, o argumento sobre necessidade de que o tributo seja exigido de pessoa que integra o mesmo segmento econômico eleito pela norma instituidora do gravame, ou seja, o argumento da **necessidade de referibilidade direta**. Para os que defendem a tese, o raciocínio seria simples: "se é possível, no todo da sociedade, identificar um grupo ao qual é voltada uma atuação estatal, é aceitável que tal atuação seja suportada por aquele grupo, no lugar da sociedade" (SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2. ed. Saraiva, 2012. p. 215/216). Nessa linha, seria inconstitucional a sujeição passiva das empresas urbanas à contribuição em questão.

É sabido que, à exceção das hipóteses do art. 195 da Constituição, nas quais se impõe o custeio por toda a sociedade, a **referibilidade** é característica marcante nas contribuições, sejam elas sociais, do interesse de categorias econômicas ou profissionais ou de intervenção no domínio econômico, o que significa dizer que o legislador não é completamente livre na definição da sujeição passiva de tais contribuições. Todavia, a **referibilidade** admite graduação, sendo que a maior ou a menor presença dela na estrutura da contribuição pode variar de acordo com a regra constitucional de competência.

Especialmente no que se refere às CIDE, a Corte tem admitido que possam ser sujeitos passivos pessoas físicas ou jurídicas que tenham uma **relação indireta** com a atuação estatal custeada pela arrecadação do tributo. Quer dizer, os sujeitos eleitos pelo legislador ordinário devem guardar relação com os princípios gerais da atividade econômica positivados na Carta Magna, sendo a relação jurídica estabelecida **com operadores econômicos que desenvolvam atividades que produzam reflexos no campo delimitado para a intervenção.**

Distinguem-se, assim, as **contribuições de intervenção no domínio econômico** - que são constitucionalmente destinadas a **finalidades não diretamente referidas ao obrigado**, sendo verdadeiros instrumentos de intervenção na ordem econômica e social - das contribuições de **interesse de categorias profissionais** e **econômicas**, que implicam uma

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

referibilidade direta, pois se voltam para o atendimento dos interesses das pessoas que pertencem ao grupo beneficiado.

O Plenário da Corte, no RE nº 396.266-3/SC, discutindo a natureza jurídica da contribuição interventiva devida ao SEBRAE, ressaltou algumas características dessa espécie tributária, assentando-as, fundamentalmente, na finalidade para as quais se presta e na circunstância intermediária que a legitima. As contribuições de intervenção na atividade econômica, conforme já consagrado na Corte, **não exigem que haja vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de que ele venha a auferir benefícios com a aplicação dos recursos arrecadados**. Para uma melhor compreensão do tema, transcrevo, no que interessa, o voto condutor do julgado, relatado pelo Ministro **Carlos Velloso**:

> "A contribuição [de] que estamos cuidando é, na verdade, uma contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como um adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318, de 1986. A autora recorrente, pois, tem razão quando afirma que a citada contribuição não está incluída **no rol do art. 240 da C.F**., dado que é ela 'totalmente autônoma – e não um adicional', desvinculando-se da contribuição ao SESI-SENAI, SESC-SENAC.
>
> Não sendo contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas, mas contribuição de intervenção no domínio econômico, **a sua instituição está jungida aos princípios gerais da atividade econômica,** C.F., arts. 170 a 181. E se o SEBRAE tem por finalidade 'planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica' (Lei 8.029/90, art. 9º, incluído pela Lei 8.154/90), a contribuição instituída para a realização desse desiderato está conforme os princípios gerais da atividade econômica consagrados na Constituição.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

> Observe-se, de outro lado, que a contribuição tem como sujeito passivo empresa comercial e industrial, **partícipes**, pois, das atividades econômicas que a constituição disciplina (C.F., art. 170 e seguintes).
>
> (...)
>
> Conclui-se, portanto, que a contribuição para o SEBRAE é daquelas de intervenção na atividade econômica."

Naquela assentada, anotou o ilustre Relator:

> "**Ora, se o texto constitucional impõe que os entes federados dispensem tratamento jurídico diferenciado às microempresas e *empresas* de pequeno porte para incentivá-las, não é crível que a contribuição instituída em seu benefício seja arcada somente por pessoas jurídicas que se encaixem nessas categorias,** impondo às mesmas tratamento diferenciado sim, porém mais oneroso que às demais empresas concorrentes, **em detrimento das que se pretende ver impulsionadas.**
>
> Caracterizadas fundamentalmente pela finalidade a que se prestam, as contribuições de intervenção na atividade econômica, conforme já consagrado pela jurisprudência, **não exigem vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de auferir benefícios com a aplicação dos recursos arrecadados**."

Esse entendimento vem sendo mantido em vários precedentes da Corte em que se discutem contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE). **Vide**:

> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA – ANCINE – VALIDADE CONSTITUCIONAL DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE À INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO DESTINADA AO SETOR CINEMATOGRÁFICO – EXIGIBILIDADE DESSA

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:43

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

ESPÉCIE TRIBUTÁRIA – DESNECESSIDADE DE VINCULAÇÃO DIRETA ENTRE O CONTRIBUINTE E A DESTINAÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS ARRECADADAS – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO" (RE nº 581.375/RJ-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJe de 1º/2/13).

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE. LEI 10.168/2000. DESNECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR E DE VINCULAÇÃO DIRETA ENTRE O CONTRIBUINTE E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS. EXTENSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL A CONTRIBUINTES NÃO CONTEMPLADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PODER JUDICIÁRIO. ATUAÇÃO COMO LEGISLADOR POSITIVO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – As contribuições de intervenção no domínio econômico podem ser criadas por lei ordinária e não exigem vinculação direta entre o contribuinte e a aplicação dos recursos arrecadados. Precedentes. II – Ante a impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, não cabe a ele, com base no princípio da isonomia, estender benefício fiscal a contribuintes não abrangidos pela legislação pertinente. III – Agravo regimental improvido" (RE nº 449.233/RS-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 10/3/11).

"Agravo regimental nos embargos de declaração no agravo de instrumento. Negativa de prestação jurisdicional. **CIDE.** Lei nº 10.168/2000. Dispensa de LC. Precedentes. 1. Não houve negativa de prestação jurisdicional ou inexistência de motivação no **decisum**, uma vez que a jurisdição foi prestada, no caso, mediante decisão suficientemente fundamentada, não obstante contrária à pretensão da agravante. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal assentou que é constitucional a

Impresso por: 040.088.141-19 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

> Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico instituída pela Lei nº 10.168/2000, em razão de ser dispensável a edição de lei complementar para a instituição dessa espécie tributária e a **vinculação direta entre os benefícios dela decorrentes e o contribuinte**. 3. Agravo regimental não provido" (AI nº 737.858/SP-AgR-ED, Primeira Turma, de **minha relatoria**, DJe de 7/12/12).

Ainda no mesmo sentido vão os seguintes julgados: RE nº 634.177/PR-AgR, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 16/12/13; RE nº 492.353-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Ellen Gracie**, DJe de 15/3/11; RE nº 468.077/RS-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe de 3/3/11).

Em síntese, a referibilidade das contribuições de intervenção no domínio econômico é devidamente identificada no grupo das pessoas jurídicas sujeitas à contribuição, partícipes da ordem econômica e responsáveis pela efetivação dos princípios e programas contidos no art. 170 da Constituição.

Resta claro que, por intermédio da contribuição ao INCRA, a autarquia promove o equilíbrio no domínio econômico e, consequentemente, a justiça social, seja garantindo que a propriedade cumpra sua função social, seja promovendo a redução das desigualdades regionais e sociais. Dessa forma, não descaracteriza a exação **o fato de o sujeito passivo (empresa urbana ou agroindústria) não se beneficiar diretamente da arrecadação**, até porque, como assinalado, esta Corte considerou que a **inexistência de uma referibilidade direta** não desnatura as CIDE, estando, sua instituição "**jungida aos princípios gerais da atividade econômica**".

Impresso por: 040.038.141-16 RE 630898 FIN: 1/05/2021 - 12:36:03

V - DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 33/2001 - COMPATIBILIDADE

Cabe, por fim, na linha de análise proposta, perquirir acerca da compatibilidade da contribuição ao INCRA com a Emenda Constitucional nº 33/2001, considerando o acréscimo do § 2º, III, **a**, ao art. 149 da Constituição.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

Nesse ponto, cumpre relembrar, que a Corte, recentemente, por maioria, negou provimento ao RE nº 603.624/SC, Tema nº 325, e fixou a tese de que "as contribuições devidas ao SEBRAE, à APEX e à ABDI com fundamento na Lei 8.029/1990 foram recepcionadas pela EC 33/2001", as quais possuem natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico.

Na oportunidade, integrei a corrente vencedora, observando que a orientação a ser desenhada pela Corte impactaria todas as contribuições de intervenção no domínio econômico que incidem sobre a folha de salários, como as contribuições relativas ao INCRA, ao FDEPM e ao Fundo Aeroviário.

E, para votar, naquele caso, utilizei-me dos mesmos fundamentos que havia utilizado no voto que proferi no presente caso no período em que ele esteve em julgamento no Plenário virtual, isto é, até a formulação do destaque pelo Ministro **Gilmar Mendes**. Reitero esses fundamentos mais à frente.

Desse modo, adianto que, mantendo harmonia com a decisão da Corte no Tema nº 325, julgo ser constitucional, inclusive após a EC nº 33/01, a contribuição ao INCRA, a qual possui natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico.

Pois bem. Antes de adentrar nesse tema, porém, é importante registrar que o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que a contribuição ao INCRA não foi revogada pelas Leis nºs 7.789/89, 8.212/91 e 8.213/91. É o que sobressai do EREsp nº 977.058/RS, julgado como representativo da controvérsia, o qual foi relatado pelo Ministro **Luiz Fux** quando Sua Excelência ainda compunha o Superior Tribunal de Justiça (DJe de 10/11/08). Segue a ementa do referido julgado:

> **"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA. ADICIONAL DE 0,2%. NÃO EXTINÇÃO PELAS LEIS 7.787/89, 8.212/91 E 8.213/91. LEGITIMIDADE.**
>
> **1.** A exegese Pós-Positivista, imposta pelo atual estágio da ciência jurídica, impõe na análise da legislação

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 10/05/2021 - 12:36:23

infraconstitucional o crivo da principiologia da Carta Maior, que lhe revela a denominada 'vontade constitucional', cunhada por Konrad Hesse na justificativa da força normativa da Constituição.

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

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

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

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

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

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

8. Diversamente, sob o pálio da interpretação histórica, restou hígida a contribuição para o Incra cujo desígnio em

Impresso por: 040.088.141-19 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

nada se equipara à contribuição securitária social.

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

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

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

12. Recursos especiais do Incra e do INSS providos."

Com efeito, a parcela de 0,2% destinada ao INCRA não foi suprimida com a extinção do PRORURAL pela Lei nº 7.787/89, tampouco com a unificação dos regimes de previdência urbana e rural levado a cabo pela Lei nº 8.213/91, já que de contribuição para a seguridade social não se trata.

Feito esse registro, prossigo no exame das questões postas ao crivo da Suprema Corte.

No caso da CIDE destinada ao INCRA, o que se discute é a compatibilidade de sua incidência sobre a folha de salários com o disposto no § 2º do art. 149 da Constituição – de acordo com a redação dada pela EC nº 33/2001 -, o qual, para parte considerável da doutrina, estabeleceria que as contribuições sociais e interventivas **somente** poderiam ter como base de cálculo a receita bruta, o faturamento ou o

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

valor da operação. Ou seja, discute-se se o rol de tais bases econômicas seria **numerus clausus** ou se a União teria competência para eleger outras bases econômicas, como, no caso, **a folha de salário**. Caso firmada a tese de que o rol constante do art. 149, § 2º, da Carta Magna, é taxativo, caberia, ainda, a seguinte indagação: a EC nº 33/01, ao acrescer ao art. 149 o referido § 2º, teria **derrogado** todo o arcabouço normativo de contribuições sociais e interventivas incidentes sobre a folha de salários até então instituídas com base no **caput** do art. 149 da Constituição Federal?

Vejamos o que dispõe o art. 149 (redação da EC nº 33/2001):

> "Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir **contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico** e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.
>
> § 2º As **contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico** de que trata o **caput** deste artigo:
>
> (...)
>
> II – incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;
>
> III – poderão ter alíquotas:
>
> a) **ad valorem**, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;
>
> b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada."

Impresso por: 040.038.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:28

Sobre o tema, merece registro que, já na vigência da Emenda Constitucional nº 33/2001, a Corte reconheceu a constitucionalidade de duas contribuições fundadas no art. 149 da Constituição incidentes sobre a **folha de salários**. A primeira delas foi a contribuição de intervenção no domínio econômico devida ao SEBRAE (RE nº 396.266); a outra, a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

contribuição geral criada pela Lei Complementar nº 110/01 (ADI nº 2.556-2/DF). Todavia, a análise não se deu à luz da Emenda Constitucional nº 33/01.

A questão da subsistência da contribuição ao SEBRAE em face da EC nº 33/01, como visto, foi julgada, recentemente, no já citado RE nº 603.624/SC, Tema nº 325. Na ocasião, repito, o Tribunal concluiu, por maioria, terem sido a mencionada exação e as contribuições à APEX e à ABDI recepcionadas pela referida emenda constitucional.

Impõe-se, pois, a fixação de um entendimento uniforme acerca da matéria atinente à compatibilidade das contribuições de intervenção no domínio econômico **cuja base de cálculo seja a folha de salário** com o § 2º do art. 149, inserido pela Emenda Constitucional nº 33/2001.

Para ser fiel à jurisprudência da Corte, registro que o tema foi introduzido na no STF no RE nº 559.937/RS, Plenário, DJe de 17/10/13. Naquela assentada, embora a questão central fosse outra, a ilustre Relatora, Ministra **Ellen Gracie**, manifestou, **obiter dictum**, sua posição pessoal acerca da alteração do art. 149 da Constituição, nos seguintes termos:

> "Há quem diga que o elenco de bases econômicas, constante do art. 149, § 2º, III, *a* , **não seria taxativo** e que só o rol encontrado nos incisos do art. 195, relativo especificamente às contribuições de seguridade social, é que teria tal característica, ressalvado o exercício da competência residual outorgada pelo art. 195, § 4º. É nesse sentido, e.g., a doutrina de Paulo de Barros Carvalho, em seu *Curso de Direito Tributário* , 21ª edição, Saraiva, 2009, p. 45.
>
> Não há dúvida de que as contribuições caracterizam-se, principalmente, por impor a um determinado grupo de contribuintes – ou, potencialmente, à toda a sociedade, no que diz respeito às contribuições de seguridade social – o custeio de atividades públicas voltadas à realização de fins constitucionalmente estabelecidos e que não havia, no texto originário da Constituição, uma pré-definição das bases a serem tributadas, salvo para fins de custeio da seguridade social, no

Impresso por: 040.068.141-19 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:26:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

art. 195. Ou seja, o critério da finalidade é marca essencial das respectivas normas de competência. Não é por outra razão, aliás, que Marco Aurélio Greco, na sua obra *Contribuições: uma figura sui generis* , Dialética, 2000, p. 135, refere-se à finalidade como critério de validação constitucional das contribuições.

Mas a finalidade não foi o único critério utilizado pelo Constituinte para definir a competência tributária relativa à instituição de contribuições. Relativamente às contribuições de seguridade social, também se valeu, já no texto original da Constituição, da enunciação de bases econômicas ou materialidades (art. 195, I a III), nos moldes, aliás, do que fez ao outorgar competência para instituição de impostos (arts. 153, 155 e 156).

A Constituição de 1988, pois, **combinou os critérios da finalidade e da base econômica para delimitar a competência tributária relativa à instituição de contribuições de seguridade social**. Mas, em seu texto original, é verdade, aparecia a indicação da base econômica tributável como critério excepcional em matéria de contribuições, porquanto todas as demais subespécies (sociais gerais, de intervenção no domínio econômico e do interesse das categorias profissionais) sujeitavam-se apenas ao critério da finalidade, dando larga margem de discricionariedade ao legislador.

Com o advento da EC 33/01, contudo, a enunciação das bases econômicas a serem tributadas passou a figurar como critério quase que onipresente nas normas de competência relativas a contribuições. **Isso porque o § 2º, III, do art. 149 fez com que a possibilidade de instituição de quaisquer contribuições sociais ou interventivas ficasse circunscrita a determinadas bases ou materialidades, fazendo com que o legislador tenha um campo menor de discricionariedade na eleição do fato gerador e da base de cálculo de tais tributos.**

Assim é que, relativamente à importação, trata de estabelecer que a contribuição poderá ter alíquota *ad valorem* , tendo por base o valor aduaneiro, ou específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 13:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

A utilização do termo poderão, no referido artigo constitucional, não enuncia simples alternativa de tributação em rol meramente exemplificativo.

Note-se que o próprio art. 145 da CF, ao falar em competência dos diversos entes políticos para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, também se utiliza do mesmo termo, dizendo que poderão instituir tais tributos. Não significa, contudo, que se trate de rol exemplificativo, ou seja, que os entes políticos possam instituir, além daqueles, quaisquer outros tributos que lhes pareçam úteis. O que podem fazer está expresso no texto constitucional, seja no art. 145, seja nos artigos 148 e 149.

Aliás, cabe destacar que mesmo as normas concessivas de competência tributária possuem uma feição negativa ou limitadora. Isso porque, ao autorizarem determinada tributação, vedam o que nelas não se contém.

A redação do art. 149, § 2º, III, *a* , da Constituição, pois, ao circunscrever a tributação ao faturamento, à receita bruta e ao valor da operação ou, no caso de importação, ao valor aduaneiro, **teve o efeito de impedir a pulverização de contribuições sobre bases de cálculo não previstas, evitando, assim, efeitos extrafiscais inesperados e adversos que poderiam advir da eventual sobrecarga da folha de salários, reservada que ficou, esta base, ao custeio da seguridade social (art. 195, I, *a*), não ensejando, mais, a instituição de outras contribuições sociais e interventivas.** Na linha de desoneração da folha de salários, aliás, também sobreveio a EC 42/03, que, ao acrescer o § 13 ao art. 195 da Constituição, passou a dar suporte para que, mesmo quanto ao custeio da seguridade social, a contribuição sobre a folha seja substituída gradativamente pela contribuição sobre a receita ou o faturamento.

Não seria razoável, ainda, interpretar a referência às bases econômicas como meras sugestões de tributação, porquanto não cabe à Constituição sugerir, mas outorgar competências e traçar os seus limites.

Por fim, entender que o art. 149, § 2º, III, *a* , teria

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

> sobrevindo para autorizar o *bis in idem* ou a bitributação também não é correto. Por certo, tal dispositivo afasta, efetivamente, a possível argumentação de que as bases que refere, quando já gravadas anteriormente por outra contribuição ou por imposto, não possam ser objeto de nova contribuição social ou interventiva. Mas é sabido que a orientação desta Corte jamais foi no sentido de condenar todo e qualquer *bis in idem* ou bitributação, mas de destacar, isto sim, que o Texto Constitucional não permite a instituição de imposto novo sobre fato gerador e base de cálculo relativo aos impostos já outorgados a cada ente político, bem como a instituição de contribuição de seguridade social nova sobre fato gerador e base de cálculo relativo a contribuição de seguridade social já prevista no texto constitucional, vedações estas, aliás, que persistem.
>
> Ao dizer que as contribuições sociais e interventivas poderão ter alíquotas ad valorem , *tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro* , **o Constituinte Derivado inovou por circunscrever a tais bases a respectiva competência, sem prejuízo do já previsto no art. 195 da Constituição**."

Importante esclarecer que, na ocasião do julgamento do referido RE nº 559.937/RS, acompanhei a Relatora. Todavia, minha análise restringiu-se ao cerne da controvérsia, qual seja, a constitucionalidade ou não do art. 7º, inciso I, da Lei nº 10.865/04, o qual dispunha que a base econômica das contribuições PIS/PASEP-Importação e COFINS-Importação seria o valor aduaneiro acrescido das parcelas relativas ao ICMS e às próprias contribuições. Em discussão estava a abrangência do conceito de valor aduaneiro contido no art. 149, § 2º, III, a, da Constituição, e a possibilidade de se acrescerem a ele valores estranhos à noção já sedimentada no direito privado quando da alteração legislativa. Ressaltei, na ocasião, que a referência a "valor aduaneiro" não poderia ser considerada como mero indicativo de base econômica.

É sabido que a tributação da base econômica folha de salários é uma

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

escolha político-tributária utilizada globalmente. No Sistema Tributário Nacional, verifica-se uma **multiplicidade de incidências sobre essa mesma base econômica**, cujos resultados se prestam para a seguridade social e para outros fins públicos. **Vide**, por exemplo, as contribuições relativas ao salário educação (FNDE), ao INCRA, ao FGTS, ao SEBRAE, à APEX, à ABDI, ao FDEPM, ao Fundo Aeroviário e as contribuições do Sistema S (SESC/SESI/SENAC/SENAR, SEST, SENAT, SESCOOP).

As Emendas Constitucionais nºs 33/2001 e 42/2003 são duas modificações relevantes introduzidas pelo poder constituinte derivado que devem ser interpretadas como uma clara política de se utilizar, no Sistema Tributário Nacional, a base econômica folha de salário de modo mais contido. A Emenda Constitucional nº 42/2003, por exemplo, introduziu o § 13 no art. 195, autorizando a substituição **gradual**, total ou parcial, das contribuições da seguridade social sobre a folha pela incidência sobre a receita ou o faturamento das empresas.

Embora eu concorde que as alterações perpetradas pelas Emendas Constitucionais nº 33/2001 e 42/2003 sinalizam uma política de desoneração da folha de salário, creio que a inserção do § 2º, III, a, no art. 149 da Constituição **não tem o alcance** de restringir a incidência das contribuições de intervenção no domínio econômico ao faturamento, à receita bruta, ao valor da operação ou, no caso da importação, ao valor aduaneiro. Ao contrário do que sustentado pela parte recorrente, a redação dada ao citado dispositivo não implica o entendimento de que apenas o faturamento, a receita bruta, o valor da operação e o valor aduaneiro poderão compor a base de cálculo da CIDE, mas que, nesses casos, poderá ser adotada alíquota **ad valorem**. Inexiste, no âmbito constitucional, restrição da base de cálculo da CIDE, a qual poderá ser, inclusive, a folha de salários.

Com efeito, partindo de uma interpretação literal do texto constitucional, tenho, para mim, que o verbo "**poderão**" foi utilizado no inciso III do § 2º do art. 149 da Constituição Federal não só com o objetivo de autorizar uma escolha entre as espécies de alíquotas nele constantes (**ad valorem** ou específicas), mas também de suscitar a facultatividade do

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2022 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

legislador ao dispor sobre as bases de cálculo elegíveis das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico lá enumeradas. Note-se, por exemplo, que não há indicação sobre **qual a operação** deveria ser tributada, o que, também, **evidenciaria abertura para que o legislador ordinário possa fazer tal indicação.**

Ademais, do processo legislativo que culminou com a edição da Emenda Constitucional nº 33/2001 sobressai que a proposta de emenda encaminhada pelo Poder Executivo alterava os arts. 149 e 177 da Constituição com a **intenção única** de viabilizar a instituição de contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de comercialização e de importação de petróleo e seus derivados, bem assim de gás natural e álcool carburante. Tanto esse era o caso que, na proposta inicial, as alíquotas (**ad-valorem** e **específica**) e as bases de cálculo (faturamento ou receita bruta, no caso de comercialização e, no caso de importação, o respectivo valor aduaneiro), materialidades possíveis da contribuição de intervenção no domínio econômico, constaram do art. 177 da Constituição, que trata do monopólio da União sobre o petróleo e seus derivados, e não do art. 149, de que ora se cuida.

Foi **durante a tramitação do projeto de emenda à constituição que se apresentou substitutivo**, passando as normas que tratavam da materialidade da contribuição de intervenção no domínio econômico a constar, ao lado das contribuições sociais, do art. 149 da Constituição, com a redação que ora se apresenta.

No voto do Relator do projeto substitutivo, encontramos as razões da mudança:

> "Ao explicitar que as alíquotas da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante **poderão ser ad valorem ou específicas**, o texto proposto concede ao legislador ordinário louvável oportunidade de opção.
>
> As alíquotas ad valorem favorecem a arrecadação, pois proporcionam elevação da receita sempre que se elevam os preços dos produtos tributados. As alíquotas específicas tornam

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898 Em: 11/05/2023 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

> a arrecadação independente dos preços dos produtos tributados, não contribuem para a elevação dos índices de inflação quando os preços se elevam, e tornam mais fácil a previsão de receita, uma vez conhecidas a produção, a importação e o consumo. Além disso, impedem a prática do subfaturamento, como forma de evasão fiscal, e equilibram a carga fiscal, no caso de impostos que têm incidência 'por dentro' na cadeia produtiva nacional e 'por fora' sobre o produto importado. Acrescente-se que nos países desenvolvidos o 'excise tax' incidente sobre combustíveis utiliza alíquotas específicas.
>
> **A referência apenas à contribuição de intervenção no domínio econômico, contudo, pode ensejar o entendimento de que essas características não se aplicariam a outros tributos e contribuições, o que não parece conveniente**. Pelo contrário, toma-se indispensável, a fim de alcançar plenamente os objetivos almejados com a Emenda Constitucional de que ora se cogita - vale dizer, **de equiparar as cargas tributárias incidentes sobre os combustíveis nacionais e os importados - que se possam instituir alíquotas ad valorem ou ad rem** também para **as contribuições sociais, nomeadamente, a COFINS e a do PIS/PASEP.**
>
> **O texto do Substitutivo proposto, ao trazer esses dispositivos para o art. 149 da Constituição, procura solucionar esse problema, reafirmando a faculdade de o legislador infraconstitucional escolher livremente, ao deliberar sobre as contribuições sociais ou de intervenção no domínio econômico, entre ambas as espécies de alíquotas**."

Como se vê, ao trazer as alterações para o art. 149 da Constituição, a intenção do constituinte derivado não foi restringir as bases econômicas admitidas pelo art. 149 àquelas transportadas, acriticamente, do art. 177.

A Constituição estabelece regras de competência para instituição de diversas contribuições, as quais servem de instrumento para se alcançarem algumas finalidades. O que as diferencia é a finalidade específica que cada uma delas deve promover e os requisitos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

constitucionalmente exigidos para sua instituição, especialmente os fatos de que decorrem a obrigação tributária. O traço característico das contribuições de intervenção no domínio econômico é a sua teleologia.

Desse modo, a inserção do § 2º, III, a, no art. 149 da Constituição **não tem o alcance** - defendido por parte da doutrina - de **derrogar** todo o arcabouço normativo das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico que **incidiam** sobre a folha de salários quando da promulgação da referida emenda constitucional, instituídas com base no **caput** do art. 149.

O fato é que, antes da Emenda Constitucional nº 33/2001, o texto constitucional não mencionava quaisquer materialidades que poderiam ser objeto de tributação pela via das contribuições do art. 149 da Constituição. Lembra Ricardo Lobo Torres (**Grandes questões atuais do Direito Tributário** – Contribuições Sociais Gerais. Dialética, 2002. p. 383) que o papel central desempenhado pelo art. 149 da Constituição no bojo do sistema tributário nacional ficou mais claro com as novidades trazidas pela EC 33/01, já que os §§ 2º, 3º e 4º do referido dispositivo passaram a dar tratamento conjunto às contribuições sociais e às de intervenção no domínio econômico, proibindo sua incidência sobre as exportações, dotando-as de não cumulatividade e permitindo sua incidência única.

De certa maneira, a Emenda Constitucional nº 33/2001 veio preencher o vazio normativo existente, orientando o legislador acerca das bases econômicas sobre as quais **podem** incidir as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico instituídas com base no art. 149. Ao especificar que tais contribuições "poderão ter alíquotas" que incidam sobre o **faturamento, a receita bruta (ou o valor da operação) ou o valor aduaneiro**, referido dispositivo constitucional **não impediu** que o legislador adotasse outras bases econômicas, como a folha de salários, por exemplo. Uma interpretação restritiva não se ajustaria à sistemática das contribuições interventivas, considerada a possibilidade de atuação concreta do Estado para a consecução dos princípios da ordem econômica a que alude o art. 170 da Constituição Federal.

Esse é o entendimento do Professor Paulo de Barros Carvalho, para

Impresso por: 040.098.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

quem

> "[a]s contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico poderão gravar a importação de produtos e serviços, mas não incidirão sobre receitas decorrentes da exportação (art. 149, § 2º, I e II). Poderão ter alíquota ad valorem, tendo por base de cálculo o faturamento, a receita bruta ou valor da operação e, no caso da importação, o valor aduaneiro (art. 149, § 2º, III, a).
>
> Como apoio nesse dispositivo, a União instituiu o PIS e a COFINS sobre importação de produtos e serviços do exterior, elegendo o valor aduaneiro como base de cálculo (Lei n. 10.865/2004). As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico também poderão ter alíquotas específicas, tendo por base de cálculo a unidade de medida adotada (art. 149, § 2º, III, b). Serve como exemplo a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico instituída pela Lei n. 10.336/2001, cuja alíquota é um valor pecuniário específico para cada tipo de combustível e a base de cálculo, como regra, é o volume importado ou comercializado. A COMPETÊNCIA ATRIBUÍDA À UNIÃO PARA CRIAR CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E DE **INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO**, TENDO POR HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA, CONFIRMADA PELA BASE DE CÁLCULO, O FATURAMENTO, A RECEITA BRUTA, O VALOR DA OPERAÇÃO, O VALOR ADUANEIRO E AS UNIDADES ESPECÍFICAS DE MEDIDA, **NÃO ESGOTA AS POSSIBILIDADES LEGIFERANTES: OUTROS SUPOSTOS PODERÃO SER ELEITOS; O ELENCO NÃO É TAXATIVO.**
>
> Apenas as contribuições para a seguridade social encontram, na Carta Magna, disciplina exaustiva das suas hipóteses de incidência, exigindo, para a criação de novas materialidades, estrita observância aos requisitos impostos ao exercício da competência residual: instituição mediante lei complementar, não cumulatividade e hipótese de incidência e base de cálculo diversos dos discriminados na Constituição (art. 195, § 4º)" (**Curso de Direito Tributário**. 18. ed. São Paulo:

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

Saraiva, 2007, p. 44/45 – grifos nossos).

Vide que, no julgamento do RE nº 559.937/RS, **em momento algum, o Plenário da Corte assentou que as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico incidentes sobre a folha de salários anteriores à alteração promovida pela EC nº 33/2001 teriam sido por ela revogadas**.

Mesmo que se parta de premissa, com a qual não concordo, de que o rol das bases econômicas enunciadas no art. 149, § 2º, inciso III, alínea a da Magna Carta é taxativo e não meramente enunciativo ou exemplificativo, creio que a alteração constitucional orienta o legislador "**para o futuro**", não tendo o condão de derrogar todo o arcabouço normativo das contribuições sociais de intervenção no domínio econômico que incidiam sobre a folha de salários quando da promulgação da referida emenda constitucional.

Arthur Maria Ferreira Neto (A tributação da folha de salários como prática naturalmente injusta. **Revista de Estudos Tributários**, nº 92, jul/ago, 2013), analisando os defeitos estruturais da tributação da folha de salários, propôs interpretação das normas constitucionais introduzidas pela Emenda nº 33/2001 como uma manifestação eloquente em prol do abandono gradual dessa forma de imposição, sustentando que

> "[o] silêncio do legislador constituinte, ao excluir a folha de salário com base de tributação possível de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, pode ser interpretado como sendo uma manifestação eloquente no sentido de que, **a contar de 2001, não mais se poderia utilizar tal hipótese tributária como forma legítima de imposição tributária**. Veja-se, pois, que o parágrafo 2º, inciso II, alínea a, do artigo 149 da Constituição pode ser um indício de que o Poder Constituinte derivado vislumbrou a tributação da folha de salários como uma opção política, **ao menos, indesejável, motivo pelo qual, nos exercícios futuros de competência tributária, não estaria o legislador autorizado a criar contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico**

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

que se valessem dessa base econômica".

Deve-se conferir racionalidade ao processo de concretização das normas constitucionais. Os princípios da interpretação constitucional formulados por Konrad Hesse, citados pelo Ministro **Gilmar Mendes** no julgamento do RE nº 574.706/PR, conduzem e orientam o processo de relação, coordenação e valoração do ponto de vista ora adotado para a solução do problema.

Destaco, em primeiro lugar, o princípio da unidade e da força normativa da Constituição:

> "O princípio da unidade da Constituição postula que não se deve considerar uma norma constitucional fora do sistema em que se integra. Dessa forma, evitam-se contradições entre as normas constitucionais. As soluções dos problemas constitucionais devem estar em consonância com as deliberações elementares do constituinte. O princípio incita o intérprete a encontrar soluções que harmonizem tensões existentes entre as várias normas constitucionais, considerando a Constituição como um todo unitário" (cf. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Saraiva: São Paulo, 2017. p. 92).

Impresso por: 040.088.441-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

O caso em debate envolve, de um lado, o financiamento de encargos do Estado Social – que, ao cabo, concretizam os valores e os interesses por ele tutelados – e, de outro, a força normativa da regra de competência introduzida pela Emenda Constitucional nº 33/2001. Como disse o Ministro **Gilmar Mendes** no julgamento citado, uma interpretação que considere a Constituição como um todo unitário **não deve desequilibrar essa balança**, não deve aumentar encargos sem a respectiva fonte de custeio e, **muito menos, retirar fontes de custeio sem eliminar os encargos**.

Uma interpretação muito restritiva do texto constitucional no tocante às contribuições sociais e interventivas instituídas com base no art. 149 e **já em vigor** quando da promulgação da referida emenda constitucional

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

levaria à derrogação, por incompatibilidade com o texto constitucional, não só da contribuição ao INCRA, mas de uma multiplicidade de incidências sobre a folha de salários, tais como as contribuições destinadas ao FGTS, ao SEBRAE, à APEX e à ABDI. **Vide** os prejuízos notórios de uma interpretação que deixe as entidades que atualmente exercem as atividades de interesse de toda a sociedade sem as respectivas fontes de custeio e as leve à **extinção**.

Especificamente no caso do INCRA, essa interpretação levaria a sério comprometimento da própria missão do instituto – executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional – e, ao fim, dos valores e interesses que ele tende a concretizar, como a democratização do acesso à terra, a indução ao uso da propriedade rural segundo sua função social, a instigação ao desenvolvimento sustentável, a promoção da igualdade, a redução da pobreza etc. Quanto ao SEBRAE, ficaria perturbado seu objetivo de fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento das microempresas e das empresas de pequeno porte, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento. Em relação à APEX, ela poderia acarretar, por exemplo, o embaraçamento das exportações dos produtos e serviços brasileiros e a perda de investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia. No tocante à ABDI, haveria o comprometimento da efetivação das políticas de desenvolvimento industrial, especialmente daquelas que contribuam para a geração de empregos.

Creio não ter sido essa a intenção do constituinte derivado ao promulgar a Emenda Constitucional nº 33/2001. Ou seja, não pretendeu ele, com a emenda, revogar, de pronto, a contribuição ao INCRA e, durante o lapso de custeio, conferir mínima ou nenhuma efetividade aos valores e interesses constitucionais tutelados pelo instituto.

Esse entendimento é corroborado pela Emenda Constitucional nº 42/2003, a qual introduziu o § 13 no art. 195, prevendo a **substituição gradual das contribuições incidentes sobre a folha de salários** instituídas com base no inciso I, a, do art. 195. É salutar que o legislador proceda à **substituição gradual** da incidência de contribuições sobre a

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

folha pela incidência sobre a receita ou o faturamento das empresas, como já vem ocorrendo com as contribuições destinadas à seguridade social. Isso não quer dizer, no entanto, que a contribuição ao INCRA se tornou incompatível com o texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 33/2001.

Os tribunais regionais federais vêm aplicando a orientação de que EC nº 33/01 não retirou a exigibilidade da contribuição, pois **as bases econômicas enumeradas não afastam a possibilidade de utilização de outras fontes de receita**, como se vê nos julgados que seguem:

> "PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO AO INCRA. EMENDA CONSTITUCIONAL 33/2001. BASE DE CÁLCULO FOLHA DE SALÁRIO.
>
> 1. Não é inconstitucional a lei definir a folha de salário como base de cálculo da contribuição de intervenção no domínio econômico. 'A Emenda Constitucional 33/2001 apenas estabeleceu fatos econômicos que estão a salvo de tributação, por força da imunidade, e, por outro lado, fatos econômicos passíveis de tributação, quanto à instituição de contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico'.
>
> 2. **'A interpretação restritiva que se pretende atribuir ao § 2º, inciso II, alínea a, destoa da inteligência do próprio caput do art. 149, não alterado pela EC nº 33/2001.** O STF fixou a constitucionalidade da contribuição devida ao SEBRAE, qualificada como contribuição de intervenção no domínio econômico (RE 396.266, r. Ministro Carlos Velloso), e da contribuição criada pela Lei 110/2001, qualificada como contribuição social geral (ADIN 2.566, r. Ministro Moreira Alves), ambas incidentes sobre a folha de salário das empresas, já sob a égide da EC nº 33/2001'. 3. Embargos declaratórios da impetrante providos sem efeito infringente" (TRF1 - EDAMS 0032755-57.2010.4.01.3300/BA, Oitava Turma, Des. Fed. **Novély Villanova**, DJe de 26/9/14).

> "PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:28

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

DECLARAÇÃO. OMISSÃO. DISCIPLINA LEGAL DA CONTRIBUIÇÃO AO INCRA NÃO REVOGADA PELAS LEIS N. 7.787/189 E N. 8.212/1991 E RECEPCIONADA, PLENAMENTE, PELA EC N. 33/2001. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. COMPATIBILIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL COM O REGIME TRIBUTÁRIO TRAÇADO NA ALÍNEA a, INCISO III, § 2º, ART. 149, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONSEQUÊNCIAS DA ADOÇÃO DA ALÍQUOTA AD VALOREM. REGRAMENTO CONSTITUCIONAL QUE NÃO SE APLICA A TODAS AS CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. I - É cediço que os pressupostos de admissibilidade dos embargos de declaração são a existência de obscuridade, contradição ou omissão existente no **decisum**. Deve ser ressaltado que esse rol determinado pelo artigo 535 do Código de Processo Civil é taxativo, não permitindo assim, interpretação extensiva do dispositivo legal. II - Os Embargos de Declaração são, como regra, recurso integrativo, que objetivam expungir da decisão embargada, o vício de omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso a impugnar os fundamentos da decisão recorrida (STJ, Edcl REsp 351490, DJ 23/9/02). III - Neste diapasão, há que se sublinhar, que a omissão, apta a ensejar os aclaratórios é aquela advinda do próprio julgamento, e prejudicial à compreensão da causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso de se preencher os requisitos de admissibilidade de recurso extraordinário (STJ, Edcl REsp 424543, DJ 16/06/2003), mormente para os fins dos verbetes nºs 282 e 356, da Súmula do Supremo Tribunal Federal. IV - Como fundamentado no Acórdão, ora embargado, a contribuição ao INCRA, como contribuição de intervenção no domínio econômico, não pode ser extinta pela Lei nº 7.787/1989, norma legal que trata da contribuição previdenciária, nos termos do decidido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 977058/RS, Min. Luiz Fux, DJ de 10/11/2008,

Impresso por: 010.088.141-16 - RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

sob o regime do art. 543-C do CPC. V - As contribuições de intervenção no domínio econômico caracterizam-se pela sua finalidade. **A interpretação restritiva que se pretende imprimir ao art. 149, § 2º, III, da Constituição Federal, considerando como numerus clausus as bases imponíveis mencionadas, não guarda respaldo na doutrina jurisprudencial. O Supremo Tribunal Federal, em vários precedentes, tem reafirmado ser devida a contribuição ao INCRA pelas empresas urbanas. Como corolário lógico, se a contribuição em tela é devida (analisadas no plano da validade e eficácia), é porque não foi revogada pela EC nº 33/2001**. VI - Embargos de Declaração conhecidos e não providos" (TRF2 - AC nº 2005.51.01.011741-2, Quarta Turma Especializada, Rel. **Sandra Chalu Barbosa**, DJe de 18/3/15).

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INOMINADO. CONTRIBUIÇÃO AO INCRA E SEBRAE. EC 33/2001. ARTIGO 149, § 2º, III, A, CF. BASE DE CÁLCULO. FOLHA DE SALÁRIOS. VALIDADE. ORIENTAÇÃO DA CORTE. RECURSO DESPROVIDO. 1. O reconhecimento de repercussão geral de tema constitucional não impede o julgamento pelas instâncias ordinárias, se não houve decisão da Suprema Corte impeditiva ou suspensivo da respectiva tramitação, como ocorre na espécie. 2. Não cabe admitir, diante da posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, que a EC 33/01 inviabilizou a contribuição ao INCRA e ao SEBRAE, em face do que, na atualidade, prescreve o artigo 149, § 2º, III, a, da Carta Federal, o qual não instituiu apenas normas obrigatórias, mas igualmente diversas faculdades ao legislador ordinário, entre as quais a de que 'III - poderão ter alíquotas: a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro'. Certo, pois, que o preceito constitucional não é proibitivo, como quer a agravante, no sentido de impedir que a lei adote outras bases de cálculo - como, por exemplo, a folha de salários -, pois apenas estabelece que faturamento, receita, valor

Impresso por: 04068141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

da operação e valor aduaneiro, este no caso de importação, podem ser considerados na aplicação de alíquota ad valorem. **O objetivo do constituinte derivado, no artigo 149, não foi o de restringir a ação do legislador, como sempre se fez relativamente às contribuições do artigo 195, mas o de preencher o enorme vazio normativo da redação anterior, indicando, agora, possibilidades, que ficam de logo asseguradas para a imposição fiscal, sem prejuízo de que a lei preveja, em cada situação concreta, considerado o ato de intervenção em curso, a base de cálculo ou material respectiva, e a alíquota pertinente, específica ou ad valorem.** 3. Portanto, se a exigibilidade da contribuição ao INCRA e ao SEBRAE, tal como foi apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça em sua jurisprudência consolidada, viola a Constituição Federal, como defendido - o que, aqui, não se admite a teor do que acima fundamentado -, é caso de discutir a questão perante o Supremo Tribunal Federal. O Excelso Pretório, por sua vez, embora considere que a hipótese é de contribuição jungida ao artigo 195 da Constituição Federal, converge para a conclusão no sentido da sua exigibilidade, reconhecendo que são contribuintes também as empresas urbanas. 4. Precedente da Corte. 5. Agravo inominado desprovido" (TRF3 - AMS nº 0014799-32.2009.4.03.6105, Terceira Turma, Des. Federal **Carlos Muta**, DJe 13/7/12).

"TRIBUTÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. TRIBUTO DESTINADO AO INCRA. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. EMPRESAS URBANAS. EXIGIBILIDADE. PRECEDENTES.

Pacificado o entendimento de haver litisconsórcio necessário entre o INCRA e o INSS: a presença da Autarquia Previdenciária - agente arrecadador e fiscalizador da exação controvertida, com poderes para exigir o tributo e impor sanções ao contribuinte - no pólo passivo condiciona a eficácia da sentença. O INCRA, por sua vez, sendo o destinatário da arrecadação, tem nítido interesse jurídico na lide. **2.** A e.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 1/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

Primeira Seção desta Corte, na sessão de 05/07/2007, ao julgar os EIAC nº 2005.71.15.001994-6/RS, firmou posicionamento amplamente majoritário no sentido de, quanto à natureza da exação destinada ao INCRA, à alíquota de 0,2%, incidente sobre a folha de salários, defini-la como contribuição de intervenção no domínio econômico; quanto à referibilidade, entendeu-se, na linha de recente posicionamento do e. STJ, ser dispensável tal nexo entre o contribuinte e a finalidade da contribuição, concluindo-se - sob influência da consideração de a todos beneficiar a reforma agrária - pela exigibilidade da exação em face de todos os empregadores. **3.** A **EC 33/01 não retirou a exigibilidade da contribuição, pois as bases econômicas enumeradas não afastam a possibilidade de utilização de outras fontes de receita. Interpretação restritiva não se ajustaria à sistemática das contribuições interventivas, pois o campo econômico, no qual o Estado poderá necessitar intervir por meio de contribuições, sempre se mostrou ágil, cambiante e inovador, não sendo recomendável limitar,** *a priori*, os elementos sobre os quais a exação poderá incidir" (TRF4 - AC nº 2007.71.00.000233-0/RS, Segunda Turma, Des. Federal **Luciane Amaral Corrêa Munch**, DE de 21/8/08).

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INCRA. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. OMISSÃO QUANTO À EC 33/2001 (ART. 149 DA CF) . INTEGRAÇÃO DO JULGADO. INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS. COMPATIBILIDADE. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PROVIDOS PARA SANEAR O ACÓRDÃO, PORÉM SEM CONFERIR EFEITOS MODIFICATIVOS.

1 - A embargante suscita omissão no v. acórdão. Alega que (fls. 1090/1093): 1) o acórdão ao reconhecer a validade da cobrança do adicional de 0,2% do INCRA, por considerá-lo contribuição de intervenção no domínio econômico - CIDE, deixou de apreciar a norma contida no art. 149 da CF/88, que após o advento da EC 33/2001, excluiu da folha de salários das bases

Impresso por: 04008814116 RE 630898 Em: 21/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

de cálculo da CIDE, sendo esta a base de cálculo do adicional do INCRA.

2 - Em síntese, o voto condutor reconheceu a legalidade da cobrança da contribuição para o INCRA sobre a folha de salário, tendo em vista possuir natureza de contribuição especial de intervenção no domínio econômico. O voto condutor muito embora não tenha explicitado a EC 33/2001 (art. 149 da CF) reconhece a compatibilidade da exação sobre a folha de salários, haja vista decisão do C.STJ no Representativo de Controvérsia o REsp 977.058-RS. Portanto, conheço dos embargos de declaração dada a omissão quanto a matéria relevante, e, passo a integrar o julgado.

3 - **Em verdade, a EC nº 33, de 11 de dezembro de 2001, não afastou a exigibilidade da referida contribuição.** 6. Nesse diapasão, '(...) A EC 33/01 não retirou a exigibilidade da contribuição, pois as bases econômicas enumeradas não afastam a possibilidade de utilização de outras fontes de receita. Interpretação restritiva não se ajustaria à sistemática das contribuições interventivas, pois o campo econômico, no qual o Estado poderá necessitar intervir por meio de contribuições, sempre se mostrou ágil, cambiante e inovador, não sendo recomendável limitar, a priori, os elementos sobre os quais a exação poderá incidir' (AC 200571000187035, LUCIANE AMARAL CORRÊA MÜNCH, TRF4 - SEGUNDA TURMA, 03/03/2010).

4 - Frise-se que o fato de o RE 630898 - encontrar-se desde 08.05.2013 sobrestado, não impede que esta Quarta Turma reconheça a legalidade da Contribuição para INCRA , haja vista vastos precedentes já manifestados no acórdão.

5 - Embargos de declaração providos para apenas integrar o julgado, sem conferir efeitos modificativos" (TRF5 - EDAC nº 20068000003874606, Quarta Turma, Rel. **Rubens de Mendonça Canuto**, DJe de 18/6/15).

No âmbito da Corte, podemos registrar o entendimento da Segunda Turma manifesto no AI nº 733.170/SC-AgR, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**,

Impresso por: 040.088.141-16 RE: 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

para quem o rol do art. 149 não é taxativo:

> "A parte agravante alega que a contribuição em exame teria se tornado inconstitucional após a edição da EC 33/2001, que inseriu o § 2º ao art. 2º ao art. 149. Destaco, no ponto, que o pronunciamento da Corte sobre a constitucionalidade da contribuição ocorrera em 2004, data posterior, portanto, a EC 33. **Vale ressaltar que o inciso III desse parágrafo não é taxativo** quanto às alíquotas das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico , conforme se verifica."

No mesmo sentido vai a decisão monocrática proferida pela Ministra **Cármen Lúcia** no AI nº 766.759/SC, DJe de 21/10/09, no que se refere à alegação de que as "**alterações produzidas no art. 149 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 33/2001 [...] teriam tornado inconstitucional a incidência da contribuição ao Sebrae sobre a folha de salários**" (grifo da autora).

De outro giro, observo que a orientação da Corte jamais foi no sentido de condenar todo e qualquer **bis in idem** ou bitributação, mas de destacar que o Texto Constitucional não permite a instituição de imposto novo sobre fato gerador e base de cálculo relativos a impostos já outorgados a cada ente político, tampouco a instituição de contribuição de seguridade social nova sobre fato gerador e base de cálculo de contribuição de seguridade social já prevista no texto constitucional (RE nº 228.321-0, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ de 30/5/03).

A espécie tributária "contribuição" ocupa lugar de destaque no sistema constitucional tributário e na formação das políticas públicas. Espécie tributária autônoma, tal como reconhecida pela Corte, a contribuição caracteriza-se pela previsão de destinação específica do produto arrecadado com a tributação. Afere-se a constitucionalidade das contribuições pela necessidade pública atual do dispêndio vinculado (motivação) e pela eficácia dos meios escolhidos para alcançar essa finalidade (ADI nº 2.556/DF).

Por fim, como o produto arrecadado com a contribuição ao INCRA

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

não é destinado a qualquer dos programas ou das iniciativas de seguridade social definidos pelos arts. 194 e seguintes da Constituição, são inaplicáveis ao caso as restrições próprias às respectivas contribuições de custeio (art. 195 da Constituição).

Diante do exposto, nego provimento ao recurso extraordinário.

Sobre o pleito de modulação dos efeitos da decisão na forma da petição nº 14538/2017 (fl. 631), considero-o prejudicado, sem prejuízo de sua análise em embargos de declaração, a partir de elementos substanciais que demonstrem sua necessidade, caso vencido este Relator.

Tese de repercussão geral:

> "É constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico destinada ao INCRA devida pelas empresas urbanas e rurais, inclusive após o advento da EC nº 33/2001."

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6A0D-588B-0584-46AA e senha 7E25-205C-550F-BCB0

08/04/2021 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.898 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S)	: ROL MAR METALÚRGICA LTDA
ADV.(A/S)	: SILVIO LUIZ DE COSTA
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:

Na hipótese, examina-se o seguinte tema da sistemática da Repercussão Geral desta SUPREMA CORTE:

> 495 - Referibilidade e natureza jurídica da contribuição para o INCRA, em face da Emenda Constitucional nº 33/2001.

Na origem, Rol Mar Metalúrgica LTDA ajuizou, em face do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, ação declaratória de inexistência de obrigação cumulada com repetição de indébito, ante a inexigibilidade da contribuição social destinada ao referido órgão, com base, em suma, nos seguintes argumentos:

> I) "(...), sob a égide da Constituição de 1967 e emenda de 1969, ficou assentado que a contribuição em tela constituiria imposto de aplicação especial, fulcrada no artigo 21, § 2°, item I, da Constituição de 1969, que facultava à União a possibilidade de instituir contribuições tendo em vista o interesse de categorias profissionais (...)."
>
> II) A CARTA MAGNA recepcionou expressamente "'"as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

> formação profissional vinculadas ao sistema sindical" (art. 240). Mas não teve o Estatuto Básico o mesmo comportamento normativo relativamente à contribuição criada pela Lei nº 2.613, de 1955, então entregue ao Incra."
>
> III) "As funções do INCRA, no que se atavam ao antigo Serviço Social Rural, foram atribuídas a um novo órgão, o SENAR, criado nos moldes das leis do SENAI e SENAC."

O pedido foi julgado parcialmente procedente pela primeira instância, com vistas a "a) declarar a inexigibilidade da contribuição de 0,2% incidente sobre a folha de salários cobrada pelo INSS e destinada ao INCRA, a partir da vigência da EC nº 33/01." e "b) condenar o INCRA a restituir os valores recolhidos indevidamente a partir da vigência da EC n° 33/01, atualizados, desde o recolhimento, apenas pela taxa SELIC."

Interpostos recursos, a 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, deu "provimento aos apelos do INCRA e da União e à remessa oficial" e negou "provimento ao apelo da Autora", nos termos da seguinte ementa:

> TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO INCRA. RECEPÇÃO PELA CF/88. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMINIO ECONÔMICO. NÃO-REVOGAÇÃO PELAS LEIS Nº 7.787/89, 8.212 E 8.213/91. RECEPÇÃO PELA EC Nº 33/2001.
>
> 1. O adicional de 0,2% sobre a folha de salários, devido ao INCRA, foi recepcionado pela Constituição de 1988 na categoria de contribuição de intervenção no domínio econômico, pois objetiva atender os encargos da União decorrentes das atividades relacionadas à promoção da reforma agrária.
>
> 2. Embora, no seu nascedouro, a contribuição efetivamente tivesse cunho assistencial, na medida em que propunha à prestação de serviços sociais no meio rural, essas incumbências passaram a ser supridas pelo PRORURAL, criado pela Lei Complementar nº 11/71, que, além de prestar benefícios previdenciários, também zelava pela saúde e pela assistência do

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

trabalhador rural.

3. Não se evidencia como contribuição no interesse de categoria profissional ou econômica, porque não tem por objetivo custear as entidades privadas vinculadas ao sistema sindical, com o objetivo de propiciar a sua organização, recepcionadas expressamente no art. 240 da Carta Magna.

4. Destinando-se a viabilizar a reforma agrária, de molde que a propriedade rural cumpra sua função social, não se pode limitar a exação apenas aos contribuintes vinculados ao meio rural. O interesse de sanar os desequilíbrios na distribuição da terra não concerne exclusivamente aos empresários, produtores e trabalhadores rurais, mas à toda sociedade, condicionada que está o uso da propriedade ao bem-estar geral e à obtenção de uma ordem econômica mais justa.

5. A Emenda Constitucional nº 33/2001 apenas estabeleceu fatos econômicos que estão a salvo de tributação, por força de imunidade, e, por outro lado, fatos econômicos passíveis de tributação, quanto à instituição de contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico.

6. A interpretação restritiva que se pretende atribuir ao § 2º, inciso II, alínea a, destoa da inteligência do próprio caput do art. 149, não alterado pela EC nº 33/2001. O STF fixou a constitucionalidade da contribuição devida ao SEBRAE, qualificada como contribuição de intervenção no domínio econômico (RE 396.266, Relator Min. Carlos Velloso), e da contribuição criada pela LC nº 110/2001, qualificada com contribuição social geral (ADIN 2.556, Relator Min. Moreira Alves), ambas incidentes sobre a folha de salário das empresas, já sob a égide da EC nº 33/2001.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

A contribuinte ora recorrente apresentou Recurso Extraordinário, lastreado no art. 102, III, a, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, admitido pelo Tribunal *a quo*, tendo em conta que a "exigência da exação na vigência da EC n.º 33/2001, ao que tudo indica, não foi invocada no julgamento do RE 578.635/RS".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

Em sequência, esta SUPREMA CORTE reconheceu a repercussão geral da controvérsia, a saber:

> "DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA. REFERIBILIDADE. RECEPÇÃO PELA CF/88. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 33/01. NATUREZA JURÍDICA. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL." (RE 630898-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 28/6/2012).

Esse o abreviado que faço dos autos.

Senhor Presidente, o presente recurso apresenta debate sobre a exigibilidade da contribuição para o INCRA, cobrada com fundamento no art. 15, II, da Lei Complementar 11/71, na alíquota de 0,2% (arts. 1º, I, "2", e art. 3º do Decreto-Lei 1.146/70), sobre o total dos salários pagos pelos empregadores, inclusive aqueles que desempenham atividade em área urbana.

Efetivamente, há três questões constitucionais com repercussão geral a serem dirimidas aqui, a saber:

> (a) a natureza jurídica da aludida contribuição;
>
> (b) a existência de referibilidade entre a finalidade da exação e os sujeitos passivos a serem onerados; e
>
> (c) a subsistência do tributo com o advento da EC 33/01, que modificou o art. 149, § 2º, II, da CF para especificar determinadas bases de cálculo.

Há, por último, um pedido para afastar a interpretação do Tribunal de origem no tocante à prescrição.

Pois bem.

A abordagem jurisprudencial do adicional de 0,2% devido ao

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

INCRA, já na vigência da CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, foi pautada por questionamentos a respeito da abrangência da sua exigibilidade.

Empresas urbanas, como a recorrente deste caso, impugnaram essa obrigação tributária por considerarem que ela não gerava qualquer contraprestação em prol de trabalhadores urbanos, beneficiando somente os rurícolas.

Em inúmeros precedentes (*v.g.* AI 548733 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJ de 10/8/2006; AI 700833 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 3/4/2009; AI 728103 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 5/6/2009; e AI 761127 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 14/5/2010), este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL repudiou essa tese, assentando que a contribuição para o INCRA seria de exigibilidade universal, obrigando ao mesmo tempo empresas urbanas e rurais, uma vez que os valores recolhidos por meio do tributo se prestariam a amortizar os riscos sociais indistintamente suportados pelos trabalhadores de ambos os meios.

Exemplo de precedente em que essa solução foi ministrada é o seguinte:

> EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO AO INCRA E AO FUNRURAL. EMPRESA URBANA. 1. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que a contribuição destinada ao INCRA e ao FUNRURAL é devida por empresa urbana, porque destina-se a cobrir os riscos aos quais está sujeita toda a coletividade de trabalhadores. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 663176 AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 16/10/2007, DJe 14/11/2007)

Como se percebe, esse entendimento foi calcado na premissa de que

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

a contribuição para o INCRA possuía natureza de contribuição para a seguridade social.

É o que se infere da menção a "riscos". É relevante anotar, porém, que – assim como na ementa reproduzida acima – a maioria dos julgados sobre a matéria se reportou indistintamente às contribuições para o FUNRURAL e para o INCRA, como se ambas fossem caracterizadas exatamente pela mesma finalidade, sem jamais aprofundar distinções conceituais entre uma e outra.

A despeito disso, formou-se uma volumosa cadeia decisória que veio sendo mantida até o julgamento do RE 578.635 (DJe de 17/10/2008), quando o Plenário Virtual afirmou que a controvérsia sobre a exigibilidade da contribuição para o INCRA das empresas urbanas era desprovida de repercussão geral.

Passados três anos, porém, o Min. DIAS TOFFOLI propôs a revisão do veredicto que recusava repercussão geral ao dissídio em torno da natureza da contribuição para o INCRA, o que possibilitou que ela viesse agora ao Plenário.

Cumpre proceder, então, a um enfrentamento mais vertical da matéria, à luz da realidade discursiva da presente causa.

CONTRIBUIÇÃO PARA O INCRA: HISTÓRIA E PERFIL

Diferentemente do que vem sendo afirmado pela jurisprudência desta SUPREMA CORTE, o acórdão recorrido e o recurso extraordinário ora examinados preconizam que a contribuição para o INCRA não teria natureza de contribuição social, mas de contribuição de intervenção econômica ou – como quer o recorrente – de contribuição especial, que teria de ser instituída por legislação complementar.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2022 - 12:16:28

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

Este é o tópico mais elementar a ser resolvido neste julgamento, já que sua solução irá repercutir nas demais questões a serem analisadas. Para indagar sobre a natureza jurídica do tributo em questão, é necessário revisitar a sucessão de atos normativos que deram positivação a essa exação ao longo do tempo, encontrando seus principais sinais distintivos, bem como seus elementos de conexão com o texto constitucional vigente.

Somente a partir de então será possível discernir *se e sob que figurino impositivo* a contribuição para o INCRA teria sido assimilada pela CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Trata-se de empreitada que está longe se ser trivial, pois o tributo resultou de um intrincado percurso legislativo, muito bem recuperado pelo voto do Relator, e sobre o qual farei apenas algumas observações pontuais.

O itinerário legal teve início na longínqua década de 50, quando a Lei 2.613/1955 criou o Serviço Social Rural, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura que tinha, entre suas principais finalidades, a prestação de serviços para a melhoria das condições de vida dos rurícolas.

O SSR era financiado por três diferentes contribuições, dentre elas um adicional de 0,3%, previsto no seu art. 6º, § 4º, posteriormente transfigurada na contribuição que está posta em debate. Esta fonte de custeio, inicialmente atrelada ao SSR e à proteção social dos trabalhadores rurais, foi posteriormente vertida para outras entidades (SUPRA – Superintendência de Política Agrária, pela Lei Delegada 11/62; INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário, pela Lei 4.504/64; e, posteriormente, INCRA, pelo Decreto-lei 1.146/1970), passando a ser aplicada nas finalidades institucionais desta última, que se ocupa, como é de amplo conhecimento, da formulação, promoção e execução da política nacional de reforma agrária.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

A base normativa mais recente do adicional de 0,2% devido ao INCRA está situada na Lei Complementar 11/71, cujo art. 15, II, assim dispôs:

> Art. 15. Os recursos para o custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural provirão das seguintes fontes:
>
> (…)
>
> II - da contribuição de que trata o art. 3º do Decreto-lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970, a qual fica elevada para 2,6% (dois e seis décimos por cento), cabendo 2,4% (dois e quatro décimos por cento) ao FUNRURAL.

O Decreto-lei 1.146/70, por sua vez, é o ato normativo que ilumina a vinculação do produto dessa arrecadação ao INCRA, preconizando o seguinte:

> Art 1º As contribuições criadas pela Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, mantidas nos têrmos dêste Decreto-Lei, são devidas de acôrdo com o artigo 6º do Decreto-Lei nº 582, de 15 de maio de 1969, e com o artigo 2º do Decreto-Lei 1.110, de 9 de julho de 1970:
>
> I - Ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA:
>
> 1 - as contribuições de que tratam os artigos 2º e 5º dêste Decreto-Lei; (Vide Lei nº 7.231, de 1984);
>
> 2 - 50% (cinqüenta por cento) da receita resultante da contribuição de que trata o art. 3º dêste Decreto-lei. (Vide Lei nº 7.231, de 1984)
>
> II - Ao Fundo de Assistência do Trabalhador Rural - FUNRURAL, 50% (cinqüenta por cento) da receita resultante da contribuição de que trata o artigo 3º dêste Decreto-lei.

O dispositivo previsto no art. 15, II, da LC 11/71 compreende duas contribuições, ambas incidentes sobre a mesma base de cálculo, que vem a ser a folha de salários.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:35:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

A primeira, no percentual de 2,4%, destinava-se a prover o antigo FUNRURAL, que custeava o sistema previdenciário dos rurícolas no regime constitucional anterior.

A segunda, equivalente à alíquota residual de 0,2%, estava comprometida com a execução do programa de reforma agrária a ser implementado pelo INCRA.

Esse era o paradigma de tributação da "folha de salários" que vigorava no momento em que veio à tona a ordem constitucional de 1988, que trouxe, como um de seus mais ambiciosos projetos, o da unificação do sistema de seguridade social de trabalhadores urbanos e rurais, na forma do seu art. 194, II. Além dessa modificação, o art. 62 do ADCT determinou a criação de um Serviço Nacional de Aprendizado Rural (SENAR), nos moldes de entidades sociais que já serviam outros segmentos da economia.

Evidentemente que, com as mudanças na morfologia de proteção social do trabalhador do campo, também as respectivas fontes de custeio passaram por um processo de adaptação normativa. Boa parte dessas alterações é de cunho estritamente infraconstitucional, escapando à alçada deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, como aliás tem sido afirmado por seguidas decisões desta CORTE (v.g. RE 287704 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 25/10/2016; ARE 873235 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. ROSA WEBER, DJe de 27/9/2016; RE 555118 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 6/9/2011).

Mas há questões, que, pela sua relevância, reclamam um posicionamento mais certeiro deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, pois se apresentam como logicamente prejudiciais à tarefa interpretativa a ser levada adiante pelas demais instâncias judiciárias na compreensão do ordenamento tributário vigente.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

Uma delas certamente é a que está em exame aqui, a respeito da natureza jurídica da contribuição para o INCRA.

A despeito da massiva linha de precedentes anteriormente referidas, há elementos fortes a indicar a necessidade de um novo discernimento na matéria. É que, como enfatizado, atualmente a contribuição para o INCRA tem endereço institucional diverso da proteção social dos trabalhadores rurais, hoje financiada por outros meios.

A apropriação desta contribuição, atualmente, serve aos propósitos da reforma agrária, que – embora constitua um instrumento à serviço da efetivação da "função social" da propriedade – é, antes de tudo, um dos pontos cardeais da intervenção do Estado no âmbito econômico, conforme enunciado textualmente pelos arts. 184 e seguintes da CF/1988.

Na medida em que as contribuições constituem espécie tributária cuja patente impositiva está elementarmente associada à sua finalidade, não há como negar que a contribuição recolhida em favor do INCRA tem sua identidade vinculada à categoria das contribuições de intervenção social no domínio econômico, e não àquelas de perfil social.

Ao contrário do que tem sido sustentado por parcela da doutrina, as CIDE´s não são arquétipos de origem necessariamente setorial, isto é, incidentes apenas sobre determinados mercados.

O verdadeiro desígnio desta categoria tributária não remete apenas à proteção da capacidade regulatória de um determinado mercado, mas ao equilíbrio do modo de produção econômico como um todo.

É por isso que, diferentemente do que geralmente acontece com outras espécies de contribuições – como as para seguridade social ou as corporativas – a exigibilidade das contribuições de intervenção no

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

domínio econômico não está associada a uma noção de comutatividade ou referibilidade. SIMONE LEMOS FERNANDES explica o tema:

> "Assim, contribuições interventivas exigem, em contrapartida, a necessidade de intervenção da União no domínio econômico, intervenção essa que, segundo nossa ordem constitucional, deve necessariamente nortear-se pelo interesse público inerente ao equilíbrio do ambiente econômico, basicamente dirigindo-se à preservação da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, à defesa do consumidor e do meio ambiente, à redução das igualdades regionais e sociais, à busca do pleno emprego e ao tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Assim, a instituição de contribuições interventivas afeta toda a sociedade, refletindo políticas econômicas. Essas exações não podem ser utilizadas como instrumento de atendimento ao interesse de grupos de operadores econômicos, embora possam, reflexamente, alcançá-los. Por esse motivo, possuem hipótese de incidência assemelhada a dos impostos, sendo igualmente informadas pelo princípio da capacidade contributiva. Por esse mesmo motivo, sua instituição não demonstra, necessariamente, a referibilidade entre a atuação estatal desenvolvida e o grupo de contribuintes escolhido, que não necessariamente por ela será beneficiado." (*As contribuições neocorporativas na Constituição e nos leis*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213)

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

Também tem a mesma perspectiva LUCIANO CAMARGOS, para quem a "referibilidade direta" é uma concepção unidimensional das CIDE´s que não tem sustentação constitucional:

> "Saliente-se, por relevante, que as contribuições devidas ao INCRA, muito embora não beneficiem diretamente o sujeito ativo da exação (empresas urbanas e algumas agroindústrias), beneficiam toda a sociedade, uma vez que, por ter sua arrecadação destinada a custear os programas de colonização e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

> reforma agrária, fomentam a atividade no campo, que é de interesse de toda a sociedade (e não só do meio rural), tendo em vista a redução das desigualdades e a fixação do homem na terra.
>
> Não há se falar da existência de uma referibilidade direta, que procura condicionar o pagamento das contribuições às pessoas vinculadas diretamente a determinadas atividades e que venham a ser beneficiárias da arrecadação.
>
> Ora, o princípio da referibilidade direta, como defendido por vários autores, simplesmente não existe no ordenamento jurídico pátrio, especialmente no que se refere às contribuições de intervenção no domínio econômico. Trata-se de mera criação teórica e doutrinária, sem respaldo no texto da Constituição Federal." (*Da natureza jurídica das contribuições para o instituto nacional de colonização e reforma agrária – INCRA*. São Paulo: MP Ed., 2006, p .297)

O próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, embora cuidando de outra espécie de contribuição interventiva – aquela devida ao SEBRAE – valeu-se de premissas semelhantes, sinalizando que a exigibilidade da CIDE não está condicionada à existência de contraprestação direta em favor do contribuinte. É o que consta da referida ementa, também lavrada em caso com repercussão geral:

> Recurso extraordinário. 2. Tributário. 3. Contribuição para o SEBRAE. Desnecessidade de lei complementar. 4. Contribuição para o SEBRAE. Tributo destinado a viabilizar a promoção do desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Natureza jurídica: contribuição de intervenção no domínio econômico. 5. Desnecessidade de instituição por lei complementar. Inexistência de vício formal na instituição da contribuição para o SEBRAE mediante lei ordinária. 6. Intervenção no domínio econômico. É válida a cobrança do tributo independentemente de contraprestação direta em favor do contribuinte. 7. Recurso extraordinário não provido. 8. Acórdão recorrido mantido quanto aos honorários fixados.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

RE 630898 / RS

(RE 635682, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2013, DJe 24/5/2013)

O ilustre Relator, Min. GILMAR MENDES, assim se manifestou no ponto:

> "Quanto à natureza jurídica, embora a Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, refira-se à contribuição destinada ao SEBRAE como adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o art. 1º do Decreto-Lei 2.318/86, a exação em tela é, na verdade, uma contribuição de intervenção no domínio econômico. Trata-se de tributo destinado a custear uma intervenção no domínio econômico, em benefício das micro e pequenas empresas, e não ao financiamento da seguridade social.
>
> Conforme apontou o Min. Carlos Velloso no julgamento do RE 396.266, *não sendo contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas, mas contribuição de intervenção no domínio econômico, a sua instituição está jungida aos princípios gerais da atividade econômica, C.F., arts. 170 a 181. E se o SEBRAE tem por finalidade planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica (Lei 8.029/90, art. 9º, incluído pela Lei 8.154/90), a contribuição instituída para a realização desse desiderato está conforme aos princípios gerais da atividade econômica consagrados na Constituição* .
>
> De fato, as contribuições de intervenção no domínio econômico não exigem contraprestação direta em favor do contribuinte. Infundada, portanto, a alegação de que a contribuição somente deveria ser cobrada das categorias empresariais por ela beneficiadas. De acordo com a jurisprudência desta Corte, tratando-se de empresa que exerce atividade econômica, é devida a cobrança de contribuição para o SEBRAE.

Impresso por: 049.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

> Por fim, registre-se novamente que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre as questões discutidas no presente recurso extraordinário em diversas oportunidades. Cito, além do já mencionado RE 396.266, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado pelo Plenário desta Corte, os seguintes precedentes: AI 650.194 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 28.8.2009; AI 604.712 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 19.6.2009; RE 389.849 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 12.6.2009; RE 576.659 ED, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 17.4.2009; RE 452.493 AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 25.4.2008; RE 401.823 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Primeira Turma, DJ 11.2.2005."

É também esse o convencimento externado pelo Superior Tribunal de Justiça, que por várias ocasiões foi instado a se pronunciar sobre a subsistência da contribuição para o INCRA no ordenamento infraconstitucional.

Em julgamento de 2008, relatado pelo hoje colega de Plenário, Min. LUIZ FUX, e conduzido sob o rito de recursos repetitivos (Resp 977058, Primeira Seção, DJe de 10/11/2008), aquele Tribunal assentou que a contribuição para o INCRA não teria caído em obsolescência, permanecendo exigível após a CF/88, mas não como uma contribuição de perfil social, e sim como uma CIDE, entendimento que posteriormente resultou no enunciado de Súmula 516, com o seguinte teor: "*A contribuição de intervenção no domínio econômico para o Incra (Decreto-Lei n. 1.110/1970), devida por empregadores rurais e urbanos, não foi extinta pelas Leis ns. 7.787/1989, 8.212/1991 e 8.213/1991, não podendo ser compensada com a contribuição ao INSS*."

Penso que este juízo – também sustentado no acórdão recorrido – é o que melhor se concilia com os arquétipos tributários escandidos no texto constitucional, o que deve concitar este Plenário a revisitar sua compreensão sobre o tema, para identificar a contribuição para o INCRA

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

como uma contribuição de intervenção no domínio econômico, de exigibilidade não restrita apenas às empresas atuantes no ambiente rural.

BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 33/2001

Resolvidas essas questões, fica pendente a controvérsia sobre a recepção da base de cálculo da contribuição para o INCRA – folha de salários – pela EC 33/01, que, entre outras alterações, especificou bases econômicas aplicáveis às contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, acrescendo ao art. 149 da Constituição o seu § 2º, inciso III e respectivas alíneas, que contam com o seguinte conteúdo:

> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.
>
> (…)
>
> § 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo:
>
> I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;
>
> II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;
>
> III - poderão ter alíquotas:
>
> a) *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;
>
> b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

No ponto, o que se alega é que as alterações promovidas quanto ao

Impresso por: 040.088.111-16 - RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

inciso III do § 2º do art. 149 da CF/1988 teriam restringido o exercício da competência impositiva da União às bases econômicas ali intituladas.

Em pelo menos um precedente desta SUPREMA CORTE – o RE 559.937, Relator p/ acórdão Min. DIAS TOFFOLI – há registro de entendimento convergente com essa tese.

Ao analisar, naquela oportunidade, a legislação que instituiu contribuições sociais para PIS e COFINS (Lei 10.865/2004), o voto-condutor proferido pela Min. ELLEN GRACIE preconizou que a base de cálculo a ser considerada por aquelas contribuições não poderia destoar do conceito técnico de "valor aduaneiro", referido no § 2º do art. 149 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL pela EC 33/01.

Originariamente designada para relatar o caso, a Min. ELLEN GRACIE observou o seguinte:

> "Não há dúvida de que as contribuições caracterizam-se, principalmente, por impor a um determinado grupo de contribuintes – ou, potencialmente, à toda a sociedade, no que diz respeito às contribuições de seguridade social – o custeio de atividades públicas voltadas à realização de fins constitucionalmente estabelecidos e que não havia, no texto originário da Constituição, uma pré-definição das bases a serem tributadas, salvo para fins de custeio da seguridade social, no art. 195. Ou seja, o critério da finalidade é marca essencial das respectivas normas de competência. Não é por outra razão, aliás, que Marco Aurélio Greco, na sua obra Contribuições: uma figura sui generis , Dialética, 2000, p. 135, refere-se à finalidade como critério de validação constitucional das contribuições.
>
> Mas a finalidade não foi o único critério utilizado pelo Constituinte para definir a competência tributária relativa à instituição de contribuições. Relativamente às contribuições de seguridade social, também se valeu, já no texto original da Constituição, da enunciação de bases econômicas ou

Impresso por 040.088.141-16 RE 630898 ERG 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

materialidades (art. 195, I a III), nos moldes, aliás, do que fez ao outorgar competência para instituição de impostos (arts. 153, 155 e 156).

A Constituição de 1988, pois, combinou os critérios da finalidade e da base econômica para delimitar a competência tributária relativa à instituição de contribuições de seguridade social. Mas, em seu texto original, é verdade, aparecia a indicação da base econômica tributável como critério excepcional em matéria de contribuições, porquanto todas as demais subespécies (sociais gerais, de intervenção no domínio econômico e do interesse das categorias profissionais) sujeitavam-se apenas ao critério da finalidade, dando larga margem de discricionariedade ao legislador.

Com o advento da EC 33/01, contudo, a enunciação das bases econômicas a serem tributadas passou a figurar como critério quase que onipresente nas normas de competência relativas a contribuições. Isso porque o § 2º, III, do art. 149 fez com que a possibilidade de instituição de quaisquer contribuições sociais ou interventivas ficasse circunscrita a determinadas bases ou materialidades, fazendo com que o legislador tenha um campo menor de discricionariedade na eleição do fato gerador e da base de cálculo de tais tributos.

Assim é que, relativamente à importação, trata de estabelecer que a contribuição poderá ter alíquota ad valorem , tendo por base o valor aduaneiro, ou específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

A utilização do termo poderão, no referido artigo constitucional, não enuncia simples alternativa de tributação em rol meramente exemplificativo.

Note-se que o próprio art. 145 da CF, ao falar em competência dos diversos entes políticos para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, também se utiliza do mesmo termo, dizendo que poderão instituir tais tributos. Não significa, contudo, que se trate de rol exemplificativo, ou seja, que os entes políticos possam instituir, além daqueles, quaisquer outros tributos que lhes pareçam úteis. O que podem

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/5/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

fazer está expresso no texto constitucional, seja no art. 145, seja nos artigos 148 e 149.

Aliás, cabe destacar que mesmo as normas concessivas de competência tributária possuem uma feição negativa ou limitadora. Isso porque, ao autorizarem determinada tributação, vedam o que nelas não se contém.

A redação do art. 149, § 2º, III, a , da Constituição, pois, ao circunscrever a tributação ao faturamento, à receita bruta e ao valor da operação ou, no caso de importação, ao valor aduaneiro, teve o efeito de impedir a pulverização de contribuições sobre bases de cálculo não previstas, evitando, assim, efeitos extrafiscais inesperados e adversos que poderiam advir da eventual sobrecarga da folha de salários, reservada que ficou, esta base, ao custeio da seguridade social (art. 195, I, a), não ensejando, mais, a instituição de outras contribuições sociais e interventivas. Na linha de desoneração da folha de salários, aliás, também sobreveio a EC 42/03, que, ao acrescer o § 13 ao art. 195 da Constituição, passou a dar suporte para que, mesmo quanto ao custeio da seguridade social, a contribuição sobre a folha seja substituída gradativamente pela contribuição sobre a receita ou o faturamento.

Não seria razoável, ainda, interpretar a referência às bases econômicas como meras sugestões de tributação, porquanto não cabe à Constituição sugerir, mas outorgar competências e traçar os seus limites.

Por fim, entender que o art. 149, § 2º, III, a , teria sobrevindo para autorizar o bis in idem ou a bitributação também não é correto. Por certo, tal dispositivo afasta, efetivamente, a possível argumentação de que as bases que refere, quando já gravadas anteriormente por outra contribuição ou por imposto, não possam ser objeto de nova contribuição social ou interventiva. Mas é sabido que a orientação desta Corte jamais foi no sentido de condenar todo e qualquer bis in idem ou bitributação, mas de destacar, isto sim, que o Texto Constitucional não permite a instituição de imposto novo sobre fato gerador e base de cálculo relativo aos impostos

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

> já outorgados a cada ente político, bem como a instituição de contribuição de seguridade social nova sobre fato gerador e base de cálculo relativo a contribuição de seguridade social já prevista no texto constitucional, vedações estas, aliás, que persistem.
>
> Ao dizer que as contribuições sociais e interventivas poderão ter alíquotas ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro, o Constituinte Derivado inovou por circunscrever a tais bases a respectiva competência, sem prejuízo do já previsto no art. 195 da Constituição."

Registro, porém, que esse raciocínio – a respeito das implicações genéricas da EC 33/01 – não foi expressamente endossado pelos demais Ministros, para os quais bastou a identificação de que a inclusão do ICMS no total a ser tributado nas operações de importação implicaria extrapolação das fronteiras do termo "valor aduaneiro".

Ao contrário da conclusão então subscrita pela Min. ELLEN GRACIE, entendo que o acréscimo realizado pela EC 33/01 no art. 149, § 2º, III, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL não operou uma delimitação exaustiva das bases econômicas passíveis de tributação por toda e qualquer contribuição social e de intervenção no domínio econômico.

Embora o texto do § 2º do art. 149 realmente contemple enunciado com abertura maior, referindo-se a todas as contribuições do art. 149, caput, da CF, o resgate do processo de elaboração legislativa da EC 33/01 revela que a sua aprovação foi motivada por um desígnio bastante singular: o de viabilizar caminhos normativos para que o Estado brasileiro pudesse tributar a venda de petróleo, gás natural e biocombustíveis após a extinção do modelo de controle de preços que existiu até dezembro de 2001 (art. 69 da Lei 9.478/97, com redação dada pela Lei 9.990/2000).

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

Este desiderato foi inequivocamente enfatizado pelo então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, na Exposição de Motivos 509, de 27 de julho de 2000, apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional juntamente com a respectiva proposta de emenda constitucional. Eis o teor da justificativa apresentada:

> "2. Com a proximidade da total liberalização do mercado nacional relativo ao petróleo e seus derivados e ao gás natural, tornam-se necessárias as alterações propostas, como única forma de se evitar distorções de natureza tributária entre o produto interno e o importado, em detrimento daquele, que fatalmente ocorrerão se mantido o ordenamento jurídico atual.
>
> 3. Assim, adotada a presente proposta, poder-se-á construir e implementar, sem nenhum obstáculo de natureza constitucional, uma forma de tributação dos referidos produtos que garantam a plena neutralidade tributária."

Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, na forma da PEC 277-A de 2000, o projeto passou pelo laborioso crivo de uma Comissão Especial, tendo recebido 13 emendas, das quais 6 foram ao menos parcialmente incorporadas ao substitutivo lá aprovado.

No relatório final daquela comissão parlamentar, o Deputado Basílio Villani propôs que o modelo optativo de alíquotas (ad valorem ou específica) fosse aplicado não só às contribuições de intervenção no domínio econômico, mas também às contribuições sociais, pelos seguintes motivos:

> "14. Ao explicitar que as alíquotas da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante poderão ser ad valorem ou específicas, o texto proposto concede ao legislador ordinário louvável oportunidade de opção.
>
> As alíquotas ad valorem favorecem a arrecadação, pois proporcionam elevação da receita sempre que se elevam os

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

> preços dos produtos tributados. As alíquotas específicas tornam a arrecadação independente dos preços dos produtos tributados, não contribuem para a elevação dos índices de inflação quando os preços se elevam, e tornam mais fácil a previsão de receita, uma vez conhecidas a produção, a importação e o consumo. Além disso, impedem a prática do subfaturamento, como forma de evasão fiscal, e equilibram a carga fiscal, no caso de impostos que têm incidência "por dentro" na cadeia produtiva nacional e "por fora" sobre o produto importado. Acrescente-se que nos países desenvolvidos o "excise tax" incidente sobre combustíveis utiliza alíquotas específicas.
>
> A referência apenas à contribuição de intervenção econômica, contudo, pode ensejar o entendimento de que essas características não se aplicariam a outros tributos e contribuições, o que não parece conveniente. Pelo contrário, torna-se indispensável, a fim de alcançar plenamente os objetivos almejados com a Emenda Constitucional de que ora se cogita – vale dizer, de equiparar as cargas tributárias incidentes sobre os combustíveis nacionais e os importados – que se possam instituir alíquotas ad valorem ou ad rem também para as contribuições sociais, nomeadamente a COFINS e a do PIS/PASEP.
>
> O texto do Substitutivo proposto, ao trazer esses dispositivos para o art. 149 da Constituição, procura solucionar esse problema, reafirmando a faculdade de o legislador infraconstitucional escolher livremente, ao deliberar sobre as contribuições sociais ou de intervenção no domínio econômico, entre ambas as espécies de alíquotas."

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

O texto aprovado na Câmara dos Deputados para o art. 149, § 2º, III não chegou a receber alterações posteriores no Senado Federal. O que emerge de mais relevante dos excertos reproduzidos acima é a percepção de que a proposta que resultou na EC 33/01 sempre ambicionou expandir os limites possíveis para a tributação das atividades de comercialização ou importação de petróleo e seus derivados, de gás natural e de álcool

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

carburante.

As alterações promovidas no art. 149 da CF – que traduz um bloco de normas gerais a respeito das contribuições como espécies tributárias – tiveram também esse mesmo escopo, de oferecer certa plasticidade impositiva para as futuras legislações destinadas a tributar esse segmento econômico.

É exatamente por isso que o emprego, pelo art. 149, § 2º, III, da CF/1988, do modo verbal "*poderão ter alíquotas*" é tão significativo na hipótese. Ao fazer uso da ideia de facultatividade, que abrange tanto as alíquotas quanto as bases de cálculo das CIDE´s, o texto constitucional não deu abrigo à mesma concepção restritiva presente no seu art. 195, que trata das contribuições para a seguridade social.

O art. 149, § 2º, III, da CONSTITUIÇÃO de fato codificou quais as materialidades poderiam ser aproveitadas para fins de tributação por CIDE´s e contribuições sociais. Mas ele é taxativo apenas no que diz respeito às contribuições incidentes sobre a indústria do petróleo e seus derivados, em conexão com a disciplina do art. 177, §4º, da CF.

Quanto às CIDE´s e contribuições sociais em geral – dentre as quais incluo a contribuição ao INCRA no índice de 0,2% sobre a folha de salários – não se operou uma tarifação do espectro de materialidades tributáveis, mas mera exemplificação.

Trata-se – para fazer uso de uma linguagem da hermenêutica clássica – de caso típico de texto normativo que "disse mais do que queria".

No encalço de prover uma plataforma mais ampla para a tributação da indústria de petróleo e derivados, a EC 33/01 terminou por veicular um enunciado mais genérico do que deveria, suscitando interpretações

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:28

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

universalistas como a apresentada neste recurso extraordinário.

Penso que diante da revelação de todo o itinerário legislativo, fica inequívoco que a EC 33/01 foi gestada com aspirações pontuais, razão pela qual deve o elenco da atual redação do art. 149, § 2º, III, da CF ser lido com tônica exemplificativa, e não exaustiva. Por tudo isso, creio que a contribuição sob exame foi recepcionada pela EC 33/01.

Para condensar as conclusões aqui externadas, sugiro ao Plenário a fixação de tese no seguinte sentido: *"A contribuição devida ao INCRA na forma de adicional de 0,2%, com base no art. 15, II, da LC 11/71, tem natureza de contribuição de intervenção econômica, e sua exigibilidade, não restrita às empresas rurais, foi recepcionada pela EC 33/01"*.

Por último, cumpre repelir o pedido de reforma do acórdão recorrido quanto ao prazo prescricional aplicável à repetição do pagamento indevido.

É que, conforme já assentado por esse Plenário em outro precedente com repercussão geral (o RE 566.621, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 11/10/2011), considera-se válida a aplicação do novo prazo prescricional de 5 anos para ações ajuizadas após a partir de 9 de junho de 2005, hipótese em que se enquadra a presente ação, ajuizada em 12 de julho de 2005.

Como essa foi a orientação prestigiada pelo Tribunal de origem, não há nada a reparar.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário, fixando que é constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico destinada ao INCRA, devida tanto pelas empresas rurais quanto urbanas, inclusive após a edição da EC nº 20/98.

É o voto.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3624-0E47-46B8-DFED e senha 3820-9330-65D4-97A3

08/04/2021 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.898 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S)	: ROL MAR METALÚRGICA LTDA
ADV.(A/S)	: SILVIO LUIZ DE COSTA
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Inicialmente, cumprimento o percuciente voto proferido pelo relator, Ministro Dias Toffoli.

Trata-se de recurso extraordinário interposto por ROL MAR Metalúrgica Ltda. em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado:

> "TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO INCRA. RECEPÇÃO PELA CF/88. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. NÃO-REVOGAÇÃO PELAS LEIS Nº 7.787/89, 8.212 E 8.213/91. RECEPÇÃO PELA EC Nº 33/2001.
>
> 1. O adicional de 0,2% sobre a folha de salários, devido ao INCRA, foi recepcionado pela Constituição de 1988 na categoria de contribuição de intervenção no domínio econômico, pois objetiva atender os encargos da União decorrentes das atividades relacionadas à promoção da reforma agrária.
>
> 2. Embora, no seu nascedouro, a contribuição efetivamente tivesse cunho assistencial, na medida em que propunha à prestação de serviços sociais no meio rural, essas incumbências passaram a ser supridas pelo PRORURAL, criado pela Lei Complementar nº 11/71, que, além de prestar benefícios previdenciários, também zelava pela saúde e pela assistência do trabalhador rural.
>
> 3. Não se evidencia como contribuição no interesse de

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

> categoria profissional ou econômica, porque não tem por objetivo custear as entidades privadas vinculadas ao sistema sindical, com o objetivo de propiciar a sua organização, recepcionadas expressamente no art. 240 da Carta Magna.
>
> 4. Destinando-se a viabilizar a reforma agrária, de molde que a propriedade rural cumpra sua função social, não se pode limitar a exação apenas aos contribuintes vinculados ao meio rural. O interesse de sanar os desequilíbrios na distribuição da terra não concerne exclusivamente aos empresários, produtores e trabalhadores rurais, mas à toda sociedade, condicionada que está o uso da propriedade ao bem-estar geral e à obtenção de uma ordem econômica mais justa.
>
> 5. A Emenda Constitucional nº 33/2001 apenas estabeleceu fatos econômicos que estão a salvo de tributação, por força de imunidade, e, por outro lado, fatos econômicos passíveis de tributação, quanto à instituição de contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico.
>
> 6. A interpretação restritiva que se pretende atribuir ao § 2º, inciso II, alínea a, destoa da inteligência do próprio caput do art. 149, não alterado pela EC nº 33/2001. O STF fixou a constitucionalidade da contribuição devida ao SEBRAE, qualificada como contribuição de intervenção no domínio econômico (RE 396.266, Relator Min. Carlos Velloso), e da contribuição criada pela LC nº 110/2001, qualificada com contribuição social geral (ADIN 2.556, Relator Min. Moreira Alves), ambas incidentes sobre a folha de salário das empresas, já sob a égide da EC nº 33/2001."

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 1/05/2021 - 12:36:23

Os autos vieram a esta Corte e foram distribuídos ao Ministro Dias Toffoli que concluiu pela existência de repercussão geral da matéria, momento no qual foi acompanhado pela maioria dos ministros.

No apelo interposto com base no art. 102, III, *a*, do permissivo constitucional, alega-se violação ao artigo 149, § 2º, II, *a*, da Constituição Federal, após a redação da Emenda Constitucional 33/2001. Articula com a não recepção da contribuição destinada ao INCRA pela citada emenda, o que a torna inexigível.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

Aduz que a nova redação do referido dispositivo constitucional é taxativa ao restringir a base de incidência das contribuições de intervenção no domínio econômico, entre as quais se enquadraria a contribuição ao INCRA, às hipóteses previstas no art. 149, §2º, II, *a*, na redação que lhe atribuiu a EC 33/2001, quais sejam, o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro.

Nesse contexto, considerando que a base de cálculo prevista na lei é a folha de salários, alega-se que a contribuição não teria sido recepcionada pela Constituição após a alteração promovida pela EC 33/2001.

Os argumentos lançados pela União e pelo INCRA para defender a constitucionalidade da exação fundam-se, conforme posto em memoriais, na tese de que as regras contidas no artigo 149, § 2º, II, *a*, da Constituição Federal projetam-se para o futuro e, portanto, não atingem as contribuições de intervenção no domínio econômico instituídas anteriormente ao início de sua vigência, como é o caso da CIDE-INCRA.

Eis os elementos importantes para a solução da controvérsia.

No mais, adoto o bem lançado relatório do Ministro Dias Toffoli.

É o relatório. Decido.

Em primeiro lugar, furto-me a descrever a evolução histórica da contribuição destinada ao INCRA, porquanto já o fizeram as partes, o Ministério Público Federal e, agora, com absoluta propriedade o Ministro Relator Dias Toffoli.

Ressalto, de início, que o Supremo Tribunal Federal já exarou posicionamento quanto à infraconstitucionalidade do debate relativo à exigibilidade da contribuição destinada ao INCRA após a edição das Lei 7.787/89 e 8.212/91. Precedentes do STF: AI 612433 AgR / PR, Segunda Turma, Rel. Ministro Joaquim Barbosa, DJe 23.10.2009; AI 639.396 AgR/RS, rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 14.8.2009.

O STJ, no julgamento dos Embargos de Divergência no Recurso Especial 770.451/SC, concluiu que a contribuição ao INCRA, por ostentar natureza jurídica de contribuição de intervenção no domínio econômico,

Impresso por: 040.098.141-16 - RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

não de contribuição à seguridade social, não é incompatível com as contribuições sociais previstas nas Lei 7.789/89 e 8.212/91, razão pela qual teria permanecido hígida após a entrada em vigência das leis que trataram das contribuições à seguridade social.

A decisão do STJ, exarada em 27.11.2006, foi relatada pelo Min. Castro Meira e deu origem à Súmula 516, cujo teor é o seguinte:

> "A contribuição de intervenção no domínio econômico para o Incra (Decreto-Lei n. 1.110/1970), devida por empregadores rurais e urbanos, não foi extinta pelas Leis ns. 7.787/1989, 8.212/1991 e 8.213/1991, não podendo ser compensada com a contribuição ao INSS."

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Considerando a sua competência de uniformizar a legislação infraconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça ateve-se, nesses julgamentos, à compatibilização da legislação que disciplina a contribuição ao INCRA com aquela regulamentadora das contribuições à seguridade social. Não houve, portanto, a análise da compatibilidade da exação em comento com a Constituição Federal, na redação original e especialmente na que lhe conferiu a Emenda Constitucional 33/2001.

A esse respeito, considero, pelas razões a seguir expostas, que a contribuição ao INCRA foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 em sua redação original, mas posteriormente revogada pela Emenda Constitucional 33/2001.

Em primeiro lugar, assento minha concordância em relação à **natureza jurídica da exação definida no acórdão recorrido e no Superior Tribunal de Justiça, no sentido de considerá-la contribuição de intervenção no domínio econômico**. Embora tenha sido instituída, pela Lei 2.613/55, para financiar serviços sociais ao seu encargo e para fomentar a economia das pequenas propriedades, no decorrer do tempo, especialmente com a Lei Complementar 11/71, a parcela de 0,2% destinada ao INCRA foi destacada da função relativa à prestação de serviços sociais, que ficou destinada ao SENAR, e passou a ter destinação exclusiva de financiar a promoção da reforma agrária, como bem

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

anunciou o ministro relator.

Luciano Dias Bicalho Camargo[1] apropriadamente faz os seguintes apontamentos acerca da natureza jurídica da contribuição ao INCRA:

> "As contribuições para o INCRA são verdadeiras contribuições de intervenção no domínio econômico que têm por escopo a arrecadação de recursos para a atuação direta do Estado na estrutura fundiária, por meio, precipuamente, da desapropriação para fins de reforma agrária, implantando o programa nacional de reforma agrária, sempre tendo como objetivo último a efetiva observância da função social da propriedade."

Também o STJ, ao julgar o REsp 977.058/RS, de relatoria do Ministro Luiz Fux, assentou a natureza jurídica da contribuição em debate como de inequívoca natureza de CIDE. Na ocasião, o julgamento foi ementado nos seguintes termos,

> "PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA. ADICIONAL DE 0,2%. NÃO EXTINÇÃO PELAS LEIS 7.787/89, 8.212/91 E 8.213/91. LEGITIMIDADE.
>
> (...)
>
> 3. A Política Agrária encarta-se na Ordem Econômica (art. 184 da CF/1988) por isso que a exação que lhe custeia tem inequívoca natureza de Contribuição de Intervenção Estatal no Domínio Econômico, coexistente com a Ordem Social, onde se insere a Seguridade Social custeada pela contribuição que lhe ostenta o mesmo *nomen juris.*
>
> 4. A hermenêutica, que fornece os critérios ora eleitos, revela que a contribuição para o Incra e a Contribuição para a Seguridade Social são amazonicamente distintas, e a *fortiori,* infungíveis para fins de compensação tributária.

1 In Da natureza jurídica das contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária – INCRA. MP: 2006, p. 366

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

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

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

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

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

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

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

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

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

12. Recursos especiais do Incra e do INSS providos."

À luz dessa compreensão, ou seja, de que a contribuição ao INCRA, porque voltada a custear programas de reforma agrária, visando melhorar as condições de vida do homem do campo e no campo e evitar a sua migração para as cidades, beneficia toda a coletividade, o STF fixou entendimento no sentido da exigibilidade da contribuição de empresa urbana, por se destinar a cobrir os riscos aos quais está submetida toda a coletividade de trabalhadores. Abraçou, portanto, a tese de que se trata de contribuição de intervenção no domínio econômico.

Decidiu-se, ainda, ser prescindível a referibilidade subjetiva em relação ao sujeito passivo da contribuição, pois uma das principais caraterísticas da CIDE é justamente seu aspecto finalístico relativo à intervenção do Estado no domínio econômico, não estando necessariamente vinculada a sua cobrança aos destinatários da arrecadação.

Neste sentido:

> RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO COM PROPÓSITO MODIFICATIVO E INTERPOSTO DE DECISÃO MONOCRÁTICA CONHECIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. DECISÃO EXTRA PETITA. INEXISTÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO AO INCRA. ESPECÍFICA TESE DA REFERIBILIDADE OU DO BENEFÍCIO DIRETO. PRECEDENTES. A agravada reconheceu expressamente em suas razões de recurso extraordinário não ter interesse em recorrer da parte do acórdão que versava sobre a contribuição destinada ao Funrural. Portanto, não está caracterizada decisão extra petita. **Esta Suprema Corte firmou orientação quanto a constitucionalidade da sujeição passiva das empresas urbanas à Contribuição ao INCRA.** Matéria diversa da discussão sobre a inconstitucionalidade superveniente devido à modificação do art. 149 da Constituição. Recurso de embargos de declaração conhecido como agravo regimental, ao qual se nega provimento. (RE 372811 ED,

Impresso por: 049.088.141-16 RE 630898 em: 11/09/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

> Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 28/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-185 DIVULG 19-09-2012 PUBLIC 20-09-2012)

Reconhecida a condição de CIDE à contribuição de 0,2% sobre a folha de salários destinada ao INCRA, e, como CIDE, não apresentando referibilidade direta, porquanto aqueles compelidos ao seu recolhimento não são necessariamente seus beneficiários, conclui-se pela sua higidez diante do texto originário da Constituição Federal e a sua não revogação pela legislação que extinguiu o PRORURAL e instituiu o novo sistema de custeio da seguridade social.

Entretanto, a contribuição não subsiste à alteração do texto constitucional promovida pela EC 33/2001.

O artigo 149, em sua redação original, continha os seguintes preceitos:

> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.
>
> Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

A instituição das contribuições enumeradas no *caput* do artigo 149 ficava balizada apenas pelos limites dos artigos 146, III (submissão a regime jurídico tributário) e 150, I (legalidade) e III (anterioridade), sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º em relação às contribuições de seguridade social.

Na esteira do que assentou a Procuradoria-Geral da República em seu parecer,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

> "não havia limitações quanto ao fato gerador, à base de cálculo ou à alíquota das contribuições interventivas, nada impedia sua instituição tendo como base de cálculo a folha de salários, pois, ainda que coincidente com a contribuição do art. 195, I, a, da CF, não implicaria em bitributação, por haver vedação de bis in idem somente em relação aos impostos e ás contribuições de seguridade social (art. 154, I, e 195, § 4º, da CF), a teor do entendimento esposado pelo STF no julgamento da AD nº 3/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, DJ 09.05.2003, relativo ao salário-educação."

No entanto, a partir da edição e início de vigência da EC 33/2001, a sistemática das contribuições de intervenção no domínio econômico sofreu sensível modificação e a Constituição passou a prever expressamente o seguinte:

> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.
>
> § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.
>
> § 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:
>
> I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;
>
> II - poderão incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível;
>
> II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

Impresso por: 040.088.141-16 - RE 630898 - Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

> III - poderão ter alíquotas:
>
> a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;
>
> b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.
>
> § 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei.
>
> § 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez.

Observa-se que a Constituição Federal detalhou a forma de instituição das contribuições de intervenção no domínio econômico, especificando-lhes as bases de cálculo e as alíquotas possíveis, restringindo a atuação do legislador ordinário e revogando as leis que com ela estejam incompatíveis nesses aspectos.

No escólio de Roque Carrazza[2],

> "a partir da promulgação desta emenda constitucional, as alíquotas e as bases de cálculo das Cides´s já não podem levar em conta fatores de ordem subjetiva, vale dizer, referentes às pessoas que praticam operações jurídicas, mas, pelo contrário, devem obrigatoriamente submeter-se a precisos critérios de ordem material.
>
> Atualmente, as alíquotas destas contribuições poderão ser específicas ou ad valores, recaindo, neste último caso, sobre bases de cálculo (i) alternativas (o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação); e (ii) obrigatória, no caso da importação (o valor aduaneiro)".

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já assentou, no julgamento do

2 Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – Perfil Constitucional – Inexigibilidade da Contribuição para o INCRA – Questões Conexas. *In* Revista Dialética de Direito Tributário. V. 170. Novembro/2009.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

RE 559.937, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, relator para o Acórdão Ministro Dias Toffoli, ser **numerus clausus** o rol de bases de cálculo previsto para as contribuições interventivas.

Ainda que em contexto de voto vencido, recorre-se à argumentação da e. Ministra Ellen Gracie ao tratar do art. 149, §2º, III, "a", do Texto Constitucional, no âmbito do RE-RG 559.937 julgado no Tribunal Pleno do STF - em que se assentou a inconstitucionalidade da parte do art. 7º, I, da Lei 10.865/2004, que acresce à base de cálculo da denominada PIS/COFINS-Importação o valor do ICMS incidente no desembaraço aduaneiro e o valor das próprias contribuições:

> "Há quem diga que o elenco de bases econômicas, constante do art. 149, § 2º, III, a, não seria taxativo e que só o rol encontrado nos incisos do art. 195, relativo especificamente às contribuições de seguridade social, é que teria tal característica, ressalvado o exercício da competência residual outorgada pelo art. 195, § 4º. É nesse sentido, e.g., a doutrina de Paulo de Barros Carvalho, em seu Curso de Direito Tributário, 21ª edição, Saraiva, 2009, p. 45.
>
> (…)
>
> A Constituição de 1988, pois, combinou os critérios da finalidade e da base econômica para delimitar a competência tributária relativa à instituição de contribuições de seguridade social. Mas, em seu texto original, é verdade, aparecia a indicação da base econômica tributável como critério excepcional em matéria de contribuições, porquanto todas as demais subespécies (sociais gerais, de intervenção no domínio econômico e do interesse das categorias profissionais) sujeitavam-se apenas ao critério da finalidade, dando larga margem de discricionariedade ao legislador.
>
> Com o advento da EC 33/01, contudo, a enunciação das bases econômicas a serem tributadas passou a figurar como critério quase que onipresente nas normas de competência relativas a contribuições. Isso porque o § 2º, III, do art. 149 fez com que a possibilidade de instituição de quaisquer contribuições sociais ou interventivas ficasse circunscrita a

Impresso por: 040.088.541-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:28

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

> determinadas bases ou materialidades, fazendo com o que o legislador tenha um campo menor de discricionariedade na eleição do fato gerador e da base de cálculo de tais tributos."

A Ministra Ellen Gracie afasta, ainda, o argumento agora novamente levantado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, representante do INCRA nestes autos, no sentido de que as disposições constitucionais, por se projetarem para o futuro, somente seriam parâmetro para a instituição de novas contribuições, não para fundamentar a validade das já instituídas sob a égide da legislação em vigência.

> "A utilização do termo "poderão", no referido artigo constitucional, não enuncia simples 'alternativa de tributação em rol meramente exemplificativo.
>
> Note-se que o próprio art. 145 da CF, ao falar em competência dos diversos entes políticos para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, também se utiliza do mesmo termo, dizendo que "poderão" instituir tais tributos. Não significa, contudo, que se trate de rol exemplificativo, ou seja, que os entes políticos possam instituir, além daqueles, quaisquer outros tributos que lhes pareçam úteis. O que podem fazer está expresso no texto constitucional, seja no art. 145, seja nos artigos 148 e 149.
>
> A redação do art. 149, § 2º, III, a, da Constituição, pois, ao circunscrever a tributação ao faturamento, à receita bruta e ao valor da operação ou, no caso de importação, ao valor aduaneiro, teve o efeito de impedir a pulverização de contribuições sobre bases de cálculo não previstas, evitando, assim, efeitos extrafiscais inesperados e adversos que poderiam advir da eventual sobrecarga da folha de salários, reservada que ficou, esta base, ao custeio da seguridade social (art. 195, I, a), não ensejando, mais, a instituição de outras contribuições sociais e interventivas. Na linha de desoneração da folha de salários, aliás, também sobreveio a EC 42/03, que, ao acrescer o § 13 ao art. 195 da Constituição, passou a dar suporte para que, mesmo quanto ao custeio da seguridade social, a contribuição

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 10/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

> sobre a folha seja substituída gradativamente pela contribuição sobre a receita ou o faturamento.
>
> Não seria razoável, ainda, interpretar a referência às bases econômicas como meras sugestões de tributação, porquanto não cabe à Constituição sugerir, mas outorgar competências e traçar os seus limites."

No mesmo sentido da taxatividade do rol das bases de cálculo de contribuições erigidas ao patamar constitucional, veja-se articulação do e. Ministro Dias Toffoli no bojo de voto-vista no mesmo feito:

> "Ao analisar o comando constitucional, não vejo como interpretar as bases econômicas ali mencionadas como meros pontos de partida para a tributação, porquanto a Constituição, ao outorgar competências tributárias, o faz delineando os seus limites. Ao dispor que as contribuições sociais e interventivas poderão ter alíquotas **ad valorem**, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, **no caso de importação, o valor aduaneiro**, o art. 149, § 2º, III, a, da CF utilizou termos técnicos inequívocos, circunscrevendo a tais bases a respectiva competência tributária.
>
> Portanto, a meu ver, não se sustenta o argumento de que tal dispositivo estaria estabelecendo o **valor aduaneiro** tão somente como uma base mínima para a tributação. Na verdade, essa norma delimita, por inteiro, a base de cálculo das contribuições sociais a ser adotada nos casos de importação. Trata-se, assim, de comando dirigido ao legislador ordinário que revela a grandeza econômica que pode ser onerada – o valor aduaneiro - quando se verifica o fato jurídico realizar operações de importação de bens."

Nesse contexto, após cotejo de compatibilidade material entre o objeto e o parâmetro suscitados pela parte Recorrente, firmo convicção no sentido da INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE da legislação ordinária que elegeu a folha de salário das empresas como base de cálculo da contribuição ao INCRA (CIDE-INCRA).

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

Embora não seja exigível que lei complementar defina a hipótese de incidência, a base imponível e os contribuintes de uma CIDE, o Poder Constituinte Derivado restringiu a liberdade de conformação do legislador, ao constitucionalizar o rol de possíveis bases de cálculo nas expressões "faturamento", "receita bruta" e "valor da operação".

A despeito do elemento finalístico ser o principal critério de validação constitucional das contribuições, constata-se amiúde que o Poder Constituinte valeu-se da enunciação de bases econômicas e materialidades dessas exações tributárias, de modo a limitar a competência tributária dos entes federativos. Nesse sentido, a dicção da folha de salário das empresas como base de cálculo da CIDE-INCRA extravasa dos limites da ordem constitucional.

Por fim, quanto à prescrição, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE-RG 566.621, assentou ser **"inconstitucional o art. 4º, segunda parte, da Lei Complementar 118/2005, de modo que, para os tributos sujeitos a homologação, o novo prazo de 5 anos para a repetição ou compensação de indébito aplica-se tão somente às ações ajuizadas após o decurso da *vacatio legis* de 120 dias, ou seja, a partir de 9 de junho de 2005".**

A legislação aplica-se ao caso dos autos, porquanto o ajuizamento da ação se deu em julho de 2005.

Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário a que se dá parcial provimento com vistas a reformar o acórdão recorrido e declarar a inexigibilidade da contribuição ao INCRA após o início de vigência da Emenda Constitucional 33/2001.

Proponho, ainda, a fixação da seguinte tese: "*A eleição da folha de salário das empresas como base de cálculo da CIDE destinada ao INCRA extravasa dos limites da competência tributária da União, haja vista que o art. 149, §2º, III, 'a', da Constituição da República, elenca rol taxativo*".

É como voto.

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA75-6BAF-1899-364B e senha 1240-225F-B8BD-8E9E

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.898 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S)	: ROL MAR METALÚRGICA LTDA
ADV.(A/S)	: SILVIO LUIZ DE COSTA
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 - 12:30:23

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem-se extraordinário interposto em face de acórdão mediante o qual o Tribunal Regional Federal da 4ª Região proclamou a validade de recolhimentos efetuados a título de contribuição ao Incra. Eis a ementa:

> "TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO INCRA. RECEPÇÃO PELA CF/88. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. NÃOREVOGAÇÃO PELAS LEIS Nº 7.787/89, 8.212 E 8.213/91. RECEPÇÃO PELA EC Nº 33/2001.
>
> 1. O adicional de 0,2% sobre a folha de salários, devido ao INCRA, foi recepcionado pela Constituição de 1988 na categoria de contribuição de intervenção no domínio econômico, pois objetiva atender os encargos da União decorrentes das atividades relacionadas à promoção da reforma agrária.
>
> 2. Embora, no seu nascedouro, a contribuição efetivamente tivesse cunho assistencial, na medida em que propunha [a] prestação de serviços sociais no meio rural, essas incumbências passaram a ser supridas pelo PRORURAL, criado pela Lei Complementar nº 11/71, que, além de prestar benefícios previdenciários, também zelava pela saúde e pela assistência do trabalhador rural.
>
> 3. Não se evidencia como contribuição no interesse de categoria profissional ou econômica, porque não tem por objetivo custear as entidades privadas vinculadas ao sistema

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CAED-0A92-BF07-FCAF e senha FC52-C78A-1B91-DF0B

sindical, com o objetivo de propiciar a sua organização, recepcionadas expressamente no art. 240 da Carta Magna.

4. Destinando-se a viabilizar a reforma agrária, de molde que a propriedade rural cumpra sua função social, não se pode limitar a exação apenas aos contribuintes vinculados ao meio rural. O interesse de sanar os desequilíbrios na distribuição da terra não concerne exclusivamente aos empresários, produtores e trabalhadores rurais, mas à toda sociedade, condicionada que está o uso da propriedade ao bem-estar geral e à obtenção de uma ordem econômica mais justa.

5. A Emenda Constitucional nº 33/2001 apenas estabeleceu fatos econômicos que estão a salvo de tributação, por força de imunidade, e, por outro lado, fatos econômicos passíveis de tributação, quanto à instituição de contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico.

6. A interpretação restritiva que se pretende atribuir ao § 2º, inciso II, alínea a, destoa da inteligência do próprio caput do art. 149, não alterado pela EC nº 33/2001. O STF fixou a constitucionalidade da contribuição devida ao SEBRAE, qualificada como contribuição de intervenção no domínio econômico (RE 396.266, Relator Min. Carlos Velloso), e da contribuição criada pela LC nº 110/2001, qualificada como contribuição social geral (ADIN 2.556, Relator Min. Moreira Alves), ambas incidentes sobre a folha de salário das empresas, já sob a égide da EC nº 33/2001."

Impresso por: 040.083.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

O Relator, ministro Dias Toffoli, votou pelo desprovimento, fazendo ver a legitimidade do tributo, inclusive no período posterior à Emenda de nº 33/2001, que alterou o artigo 149, § 2º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, a revelar as bases de cálculo das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

Divirjo. Faço-o forte no que exteriorizei no julgamento do recurso extraordinário nº 603.624, redator do acórdão ministro Alexandre de Moraes – Tema nº 325 da repercussão geral –, a envolver as contribuições de intervenção no domínio econômico destinadas ao Sebrae, à Apex e à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CAED-0A92-BF07-FCAF e senha FC52-C78A-1B91-DF0B

ABDI, também incidentes sobre a folha de salários. Na ocasião, acompanhando a Relatora, ministra Rosa Weber, concluí revelarem as bases de cálculo previstas no artigo 149, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 33/2001 rol exaustivo – faturamento, receita bruta ou o total da operação e, no caso de importação, valor aduaneiro –, não sendo admitida tributação sobre a folha de salários.

Cumpre reiterar o que lancei, de improviso:

> O que nos vem da Constituição Federal? Vem-nos, quanto aos tributos-gênero, o princípio da legalidade estrita. É o que está na lei e simplesmente o que está na lei, mesmo porque o administrador e se tem o administrador no campo da cobrança dos tributos apenas pode fazer o que está autorizado em lei, ao contrário do particular, que pode atuar desde que não haja proibição legal.
>
> Se formos ao artigo 146 da Constituição Federal, veremos que os tributos devem estar definidos em legislação, em lei no sentido formal e material.
>
> Colho do artigo 146, alínea "a", da Constituição Federal, caber à lei complementar, de início, a definição de tributos e suas espécies, bem como – e vem a especificidade – em relação aos impostos – e aqui estamos a cogitar de contribuição – discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes.
>
> Vale dizer, Presidente, tributo há de estar definido. Em primeiro lugar, no figurino básico, que é a Constituição Federal. Em segundo lugar, na legislação.
>
> E vou ao preceito em discussão, que é o § 2º do artigo 149: as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata a cabeça do artigo poderão – e dá-se duas opções ao legislador – ter "alíquotas *ad valorem*" – que diz respeito ao preço ou, vem a alínea "b"– alíquota "específica", prevendo-se a base de incidência.
>
> O que vem da primeira previsão? Que as opções são essas e estão, como ressaltado pelo ministro Ricardo Lewandowski, em preceito exaustivo: ou bem se considera o preço (*ad valorem*)

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898 Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CAED-0A92-BF07-FCAF e senha FC52-C78A-1B91-DF0B

ou a quantia específica.

Há a segunda parte. E é preciso cuidar um pouco do sentido vernacular do que previsto na legislação, especialmente na Constituição Federal, que diz respeito à base de incidência.

Indaga-se: há apenas previsão exemplificativa quanto a essa base? A resposta é única. Não há possibilidade de inserir-se no texto constitucional base nele não prevista. Tem-se a referência a faturamento, receita ou valor da operação.

É possível elucubrar-se para elastecer a referência, exaustiva, a faturamento, receita bruta ou valor da operação? É possível cogitar da folha de salários? A menos que se possam – porque se tem a última palavra – reescrever a Constituição Federal, o Supremo deve cingir-se, como guarda, ao que está no texto.

Ao contrário do previsto no artigo 195, inexiste alusão à folha de salários. Tem-se referência apenas – e a interpretação há de ser estrita, ante o princípio da legalidade – a faturamento, receita bruta ou valor da operação.

Presidente, o contexto constitucional é único e encerra as possibilidades de se ter o cálculo do tributo-gênero, que é a contribuição de intervenção no domínio econômico, limitado ao que previsto.

Autoriza o texto constitucional a incidência, considerados faturamento, receita bruta ou valor da operação. Versa o texto a possibilidade de o legislador eleger a alíquota, a partir do preço ou quantitativo específico, mas jamais alterar a base de incidência.

Presidente, todos sabem que não sou de elogiar, mas não posso deixar de registrar a percuciência do parecer que nos foi ofertado pelo Professor Doutor – para utilizar expressão portuguesa – Humberto Ávila, preciso não só quanto ao exame do português utilizado no texto constitucional como também relativamente à matéria de fundo.

Não tenho, por maior que seja a preocupação com as entidades beneficiárias dessa contribuição e os serviços prestados por elas – Sebrae, Apex e ABDI, e pelo que me consta

Impresso por: 010.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CAED-0A92-BF07-FCAF e senha FC52-C78A-1B91-DF0B

> estão muito bem financeiramente – como fechar a Constituição Federal e entender que é possível, no campo interpretativo – e a atuação do Supremo é vinculada à Constituição –, criar-se base de incidência não prevista, tomando de empréstimo, quem sabe, o que se contém no artigo 195, inciso I, da Constituição Federal. Há disciplina específica, quanto à contribuição e, digo disciplina limitadora, considerada a atuação do legislador ordinário.

Provejo parcialmente o recurso extraordinário, para, reformando o acórdão recorrido, assentar a ilegitimidade dos recolhimentos efetuados, a título de contribuição ao Incra, no período posterior à edição da Emenda Constitucional nº 33/2001.

Eis a tese: "A contribuição ao Incra não foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 33/2001, considerada a disciplina taxativa das bases de cálculo previstas no artigo 149, § 2º, inciso III, alínea 'a', da Constituição Federal. "

Impresso por: 040.088.14[illegible]16 RE 630898
Em: 11/05/2021 - 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CAED-0A92-BF07-FCAF e senha FC52-C78A-1B91-DF0B

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.898
PROCED. : RIO GRANDE DO SUL
RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S) : ROL MAR METALÚRGICA LTDA
ADV.(A/S) : SILVIO LUIZ DE COSTA (5218/SC)
RECDO.(A/S) : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)
RECDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (00000/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 495 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: "É constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico destinada ao INCRA devida pelas empresas urbanas e rurais, inclusive após o advento da EC nº 33/2001", nos termos do voto Relator, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Edson Fachin. Falaram: pela recorrente, o Dr. Silvio Luiz de Costa; e, pela recorrida União, a Dra. Luciana Miranda Moreira, Procuradora da Fazenda Nacional. Plenário, Sessão Virtual de 26.3.2021 a 7.4.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Impresso por: 040.088.141-16 RE 630898
Em: 11/05/2021 12:36:23

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CA31-A6BB-E3A4-6E83 e senha D4F7-24B2-8336-C524