



Lei complementar regulamenta contribuição ao INSS

01/09/2007

Como as contribuições ao INSS têm natureza tributária, as normas referentes à decadência e à prescrição devem ser regulamentadas através de lei complementar. Ao analisar Recurso Extraordinário em que a União questionava a possibilidade de se regulamentar a questão através de lei ordinária, o ministro Celso de Mello, com esse entendimento, reiterou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A União recorreu de decisão do Tribunal Regional Federal do Paraná, em favor da Proneje — Consultoria e Projetos Imobiliários. O tribunal julgou inconstitucional os artigos 45 e 46 da Lei Ordinária 8.212/91, que estabeleceram o prazo de 10 anos tanto para a constituição quanto para a cobrança do crédito de seguridade social.

“Tenho para mim que se revela incensurável o acórdão ora recorrido”, concluiu o ministro Celso de Mello. Segundo ele, a necessidade de lei complementar nesses casos respeita o artigo 146, III, b, da Constituição Federal. Ele cita trecho do livro *Interpretação no Direito Tributário*, de Geraldo Ataliba, em que diz que “no sistema brasileiro, só há lei complementar exigida expressamente pelo texto constitucional”. Como é o caso.

Leia a decisão

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 560.115-3 PARANÁ

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

RECORRENTE(S): UNIÃO

ADVOGADO(A/S): PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

RECORRIDO(A/S): PRONEJE – CONSULTORIA E PROJETOS IMOBILIÁRIOS

ADVOGADO(A/S): ROOSEVELT MAURÍCIO PEREIRA

DECISÃO: A controvérsia constitucional **suscitada** na presente causa **consiste** em saber **se** os prazos de decadência **e** de prescrição **concernentes** às contribuições previdenciárias **devem**, ou não, ser veiculados **em sede** de lei complementar, **ou**, então, **se** é possível defini-los **mediante** simples lei ordinária.

O Tribunal ora recorrido, **por entender** que as contribuições previdenciárias **qualificam-se** como espécies tributárias, **proclamou a inconstitucionalidade** dos arts. 45 (decadência) **e** 46 (prescrição), **ambos** da Lei nº 8.212/91, **que estabeleceram** o prazo comum de 10 (dez) anos **tanto** para a constituição **quanto** para a cobrança do crédito **pertinente** à seguridade social.

As normas legais em questão **possuem** o seguinte conteúdo normativo:

“Art. 45. O direito de a Seguridade Social apurar e constituir seus créditos extingue-se após 10 (dez) anos contados (...)

.....

Art. 46. O direito de cobrar os créditos da Seguridade Social, constituídos na forma do artigo anterior, prescreve em 10 (dez) anos.” (grifei)

Sendo esse o contexto, **passo a apreciar** a postulação recursal ora deduzida nesta causa. **E**, ao fazê-lo, **tenho para mim que se revela incensurável** o acórdão ora recorrido, **eis que a natureza eminentemente tributária** das contribuições de seguridade social – **tal como** esta Suprema Corte tem reconhecido (**RTJ 143/313-314**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RTJ 156/666-667**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **RTJ 181/73-79**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) – **impõe** que as normas **referentes** à decadência **e** à prescrição **submetam-se** ao domínio normativo da lei complementar, **considerado o que dispõe**, a esse respeito, o art. 146, III, “**b**”, da Constituição da República.

Essa orientação jurisprudencial, **que confere** qualificação tributária **a essa** modalidade de contribuição social, **tem suporte** em autorizado magistério doutrinário (ROQUE ANTONIO CARRAZZA, “**Curso de Direito Constitucional Tributário**”, p. 360, 11ª ed., 1998, Malheiros; HUGO DE BRITO MACHADO, “**Curso de Direito Tributário**”, p. 315, 14ª ed., 1998, Malheiros; SACHA CALMON NAVARRO COELHO, “**Curso de Direito Tributário Brasileiro**”, p. 404/405, item n. 3.5, 1999, Forense; LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, “**Curso de Direito Constitucional**”, p. 314, item n. 5, 1998, Saraiva; RICARDO LOBO TORRES, “**Curso de Direito Financeiro e Tributário**”, p. 338, 1995,

Renovar, v.g.).

Impõe-se reconhecer, desse modo, **que se registra**, na matéria ora em exame, **uma clara hipótese** de *reserva constitucional de lei complementar*, **a impedir**, portanto, que o Estado utilize diploma legislativo de caráter **meramente** ordinário como instrumento de veiculação formal das normas **definidoras** dos prazos decadencial e prescricional **referentes** aos créditos da Seguridade Social.

Cabe rememorar, neste ponto, por oportuno, **considerada** a natureza do presente litígio, **que a jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal, **ao versar** o tema **pertinente** à tipicidade das leis, **tem sempre** acentuado, a esse propósito, **que não se presume** a necessidade de lei complementar, **cuja edição** – destinada a disciplinar **determinadas** matérias – **somente se justifica** naquelas hipóteses, **estritas e excepcionais**, previstas no texto **da própria** Constituição da República.

Vê-se, portanto, que a **necessidade** de lei complementar, para a **válida** disciplinação normativa **de certas** matérias (como a de que ora se cuida), **deriva de previsão constitucional** expressa, como sucede no caso (CF, art. 146, III, “b”), **de tal maneira que se configurará** situação de inconstitucionalidade formal, **se – inobservada** a cláusula de reserva de lei complementar – o tema a ela sujeito vier a ser tratado em sede de legislação **simplesmente** ordinária.

Daí a advertência, que cumpre **sempre** ter presente, **formulada** por GERALDO ATALIBA (“**Interpretação no Direito Tributário**”, p. 131, 1975, EDUC/Saraiva):

“(…) só cabe lei complementar, quando expressamente requerida por texto constitucional explícito. O Congresso Nacional não faz lei complementar à sua vontade, ao seu talante. No sistema brasileiro, só há lei complementar exigida expressamente pelo texto constitucional.” (grifei)

Esse entendimento, por sua vez, **inteiramente** aplicável ao caso, **é corroborado** pela **jurisprudência constitucional** do Supremo Tribunal Federal:

“Só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada, a sua edição, por norma constitucional explícita.”

(RTJ 176/540, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

*“**Não se presume** a necessidade de edição de lei complementar, pois esta é **somente** exigível nos casos **expressamente** previstos na Constituição. **Doutrina. Precedentes.**”*

(**RTJ 181/73-79**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

*“**É doutrina pacífica**, em face do direito constitucional federal, **que só se exige lei complementar** para aquelas matérias para as quais a Carta Magna Federal, **expressamente**, exige essa espécie de lei (...).”*

(**RTJ 113/392-401**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **grifei**)

Cumpre ressaltar, por relevante, que a orientação que venho de expor **a propósito do reconhecimento** da inconstitucionalidade formal dos arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91, **por desrespeito** à reserva constitucional de lei complementar (CF, art. 146, III, “**b**”), **tem sido observada**, por Juízes desta Suprema Corte, em **sucessivas** decisões **proferidas** na resolução de controvérsia **idêntica** à suscitada nesta sede recursal (**RE 456.750/SC**, Rel. Min. EROS GRAU – **RE 534.856/PR**, Rel. Min. EROS GRAU – **RE 540.704/RS**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **RE 548.785/RS**, Rel. Min. EROS GRAU – **RE 552.710/SC**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **RE 552.757/RS**, Rel. Min. CARLOS BRITTO – **RE 552.824/PR**, Rel. Min. EROS GRAU – **RE 559.991/SC**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

O exame dos presentes autos **evidencia** que o acórdão ora recorrido **ajusta-se** ao entendimento **prevalente** nesta Suprema Corte, **o que torna inacolhível** a pretensão recursal ora manifestada.

Sendo assim, e em face das razões expostas, **conheço** do presente recurso extraordinário, **para negar-lhe** provimento.

Publique-se.

Brasília, 30 de agosto de 2007.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2007-set-01/lei_complementar_regulamenta_contribuicao_inss/