

## Súmula Vinculante n. 8

**“São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei n. 1.569/77 e os artigos 45 e 46 da Lei n. 8.212/91, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário.”<sup>1</sup>**

**Mara Regina Castilho Reinauer Ong<sup>2</sup>**

### 1. Edição da Súmula Vinculante n. 8

A edição da Súmula Vinculante n. 8 decorreu do julgamento de recursos extraordinários (RE ns. 560.626, 556.664, 559.882, 559.943) interpostos pela Fazenda Nacional contra acórdãos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, no julgamento de apelações cíveis, houveram por bem reconhecer a prescrição dos créditos tributários em execução fiscal, declarando para tanto inconstitucionais os artigos 45 e 46 da Lei 8.212/91<sup>3</sup>

1 Publicada no *DJe* n. 112, de 20.06.2008, p. 1 e no *DOU* de 20.06.2008, p. 1.

2 Procuradora do Estado, assistente do Gabinete da Procuradoria Fiscal, pós-graduanda em Direito do Estado na Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

3 “Artigo 45 - O direito da Seguridade Social apurar e constituir seus créditos extingue-se após 10 (dez) anos contados: I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o crédito poderia ter sido constituído; II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, a constituição de crédito anteriormente efetuada. § 1º - Para comprovar o exercício de atividade remunerada, com vistas à concessão de benefícios, será exigido do contribuinte individual, a qualquer tempo, o recolhimento das correspondentes contribuições. § 2º - Para apuração e constituição dos créditos a que se refere o parágrafo 1º deste artigo, a Seguridade Social utilizará como base de incidência o valor da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, reajustados, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994. § 3º - No caso de indenização para fins da contagem recíproca de que tratam os artigos 94 a 99 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, a base de incidência será a remuneração sobre a qual incidem as contribuições para o regime específico de previdência social a que estiver filiado o interessado, conforme dispuser o regulamento, observado o limite máximo previsto no artigo 28 desta Lei. § 4º - Sobre os valores

e o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei n. 1.569/77.<sup>4</sup>

Os artigos citados foram confrontados com o disposto no artigo 146, III, “b” da Constituição Federal<sup>5</sup>, que exige lei complementar para edição de norma geral de natureza tributária, especialmente das que tratam de prescrição e decadência.

Assim, a discussão foi em torno de saber se é constitucional, ou não, uma norma albergada por lei ordinária, que discipline a prescrição do crédito tributário (fixação de prazos, causas de suspensão e interrupção) ou se, ao contrário, tal campo, por tratar-se de normas gerais de direito tributário, estaria reservado exclusivamente para a lei complementar.

Sustentou a Fazenda Nacional a constitucionalidade dos dispositivos que tratam da prescrição dos débitos com seguridade social, vale dizer, que prevêm, apesar do disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional<sup>6</sup>, prazo prescricional de dez anos e causa suspensiva da prescrição (respectivamente, arts. 45 e 46 da Lei n. 8.212/91 e parágrafo único do art. 5º do Dec.-Lei n. 1.569/77).

Assim, amparada por parte da doutrina e jurisprudência, sucintamente, argumentou a Fazenda Nacional que os preceitos cuja constitucionalidade é questionada não se qualificariam como normas gerais de direito tributário, mas como normas de cunho específico, passíveis, portanto, de tratamento por lei ordinária.

---

apurados na forma dos parágrafos 2º e 3º deste artigo incidirão juros moratórios de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês, capitalizados anualmente, limitados ao percentual máximo de 50% (cinquenta por cento), e multa de 10% (dez por cento). § 5º - O direito de pleitear judicialmente a desconstituição de exigência fiscal fixada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no julgamento de litígio em processo administrativo fiscal extingue-se com o decurso do prazo de 180 dias, contado da intimação da referida decisão. § 6º - O disposto no parágrafo 4º não se aplica aos casos de contribuições em atraso a partir da competência abril de 1995, obedecendo-se, a partir de então, às disposições aplicadas às empresas em geral. § 7º - A contribuição complementar a que se refere o parágrafo 3º do artigo 21 desta Lei será exigida a qualquer tempo, sob pena de indeferimento do benefício. Artigo 46 - O direito de cobrar os créditos da Seguridade Social, constituídos na forma do artigo anterior, prescreve em 10 (dez) anos.”

- 4 “Artigo 5º - Sem prejuízo da incidência da atualização monetária e dos juros de mora, bem como da exigência da prova de quitação para com a Fazenda Nacional, o Ministro da Fazenda poderá determinar a não inscrição como Dívida Ativa da União ou a sustação da cobrança judicial dos débitos de comprovada inexecuibilidade e de reduzido valor.  
Parágrafo único - A aplicação do disposto neste artigo suspende a prescrição dos créditos a que se refere.”
- 5 “Artigo 146 - Cabe à lei complementar: (...) III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (...) b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;”
- 6 “Artigo 174 - A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. Parágrafo único - A prescrição se interrompe: I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; II - pelo protesto judicial; III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor”.

Não obstante, a tese defendida pela Fazenda Nacional foi totalmente rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal que, nos termos do voto do relator Ministro Gilmar Mendes, assentou que as normas gerais de direito tributário, dentre elas as que tratam da prescrição, são reguladas pelo Código Tributário Nacional que, apesar de promulgado como lei ordinária, foi recebido como lei complementar pelo ordenamento constitucional (Ato Complementar n. 36/67).

O julgamento se fundamentou em precedentes do próprio Tribunal, a saber, julgados no RE n. 106.217 (que examinava a validade da norma constante do art. 40 da Lei n. 6.830/80, frente ao art. 174, parágrafo único, do CTN) e o RE n. 138.284 (que examinou sob vários ângulos, dentre eles os prazos de prescrição e decadência, a Lei n. 7.689/88, que instituiu a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas).

## 2. Histórico da discussão na doutrina e jurisprudência

O tema em questão não é novo, sendo freqüente objeto de discussão pela doutrina e jurisprudência pátria, havendo vozes de tributaristas abalizados falando contra e a favor da disciplina da matéria por lei ordinária.

Humberto Theodoro Júnior, após reconhecer tratar-se de um privilégio odioso em favor do Fisco, argumenta pela constitucionalidade das normas previstas em legislação ordinária que prevê causas suspensivas da prescrição do crédito tributário, argumentando:

“Pensar de outra forma se me afigura temerário e mesmo tentativa de negar a evidência.

Vozes abalizadas, entre os tributaristas, têm-se erguido contra a regra em questão, argüindo-lhe inconstitucionalidade, por conflitar com o Código Tributário Nacional, onde não se prevê semelhante causa interruptiva de prescrição.

Não me parece acolhível tal censura. Se é certo que a prescrição, em si mesma, é mais uma figura de direito material do que processual, a forma de interrompê-la, na pendência do processo, é questão que se comporta perfeitamente entre as regras ou normas do direito processual civil, cujo tratamento legislativo incumbe ao legislador federal ordinário. Não se trata, portanto, de assunto privativo de lei complementar sobre normas gerais de direito tributário.”<sup>7</sup>

Na defesa da constitucionalidade do disposto nos artigos 45 e 46 da Lei n. 8.212/91, preleciona Roque Antonio Carrazza:

“De fato, também a alínea ‘b’ do inciso III do art. 146 da CF não se sobrepõe ao sistema constitucional tributário. Pelo contrário, com ele deve se coadunar, inclusive obedecendo aos princípios federativo, da autonomia municipal e da autonomia distrital.

7 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Lei de execução fiscal*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 62.

O que estamos tentando dizer é que a lei complementar, ao regular a prescrição e a decadência tributárias, deverá limitar-se a apontar diretrizes e regras gerais. Não poderá, por um lado, abolir os institutos em tela (que foram expressamente mencionados na Carta Suprema) nem, por outro, descer a detalhes, atropelando a autonomia das pessoas políticas tributantes. O legislador complementar não recebeu um 'cheque em branco' para disciplinar a decadência e a prescrição tributárias.

(...)

Eis por que, segundo pensamos, a fixação dos prazos prescricionais e decadenciais depende de lei da própria entidade tributante. Não de lei complementar.

(...)

Falando de modo mais exato, entendemos que os prazos de decadência e de prescrição das 'contribuições previdenciárias' são, agora, de 10 (dez) anos, a teor, respectivamente, dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1991, que, segundo procuramos demonstrar, passam pelo teste da constitucionalidade.”<sup>8</sup>

Porém, o entendimento no sentido contrário, da inconstitucionalidade de lei ordinária que discipline a prescrição do crédito tributário, prevalecia no cenário jurídico pátrio.<sup>8</sup>

Contrapondo os argumentos dados por Roque Antonio Carrazza, de que violaria o princípio federativo impor a todos os entes federados uma lei federal que trate de prescrição, argumenta Hugo de Brito Machado Segundo:

“O argumento (b) ignora o fato de que o princípio federativo não se pode sobrepor, de modo absoluto, ao princípio da segurança jurídica, com o qual tem de conviver. E a segurança jurídica restaria seriamente comprometida se a União e cada um dos Estados-membros e Municípios de nossa federação pudessem estabelecer prazos de caducidade distintos para cada um de seus tributos.”<sup>9</sup>

Arremata Marilene Talarico Martins Rodrigues:

“Sendo matérias que estão sob a reserva de lei complementar, por disposições constitucionais, sempre que legislação ordinária contrariar o Código Tributário Nacional ou disciplinar matéria relacionada com a prescrição e a decadência, violam a Constituição e podem ser levadas ao STF”<sup>10</sup>

É certo que com a edição da Súmula Vinculante n. 8, ora em comento, a utilidade da discussão doutrinária sobre o tema fica, em certa medida, esvaziada,

---

8 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 906-907.

9 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Decadência e prescrição*. Coordenação de Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 304.

10 RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. *Decadência e prescrição*. Coordenação de Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 188.

justificando, porém, sua abordagem em razão do valor científico das teses defendidas, que também nos dão o histórico que ensejou a edição da referida súmula.

### 3. Possíveis reflexos nos dispositivos da Lei n. 6.830/80

Como sabemos, nossa “cartilha” das execuções fiscais é disciplinada por uma lei ordinária, a Lei n. 6.830/80, que contém, por sua vez, dispositivos que tratam da prescrição de forma inovadora à disposição do Código Tributário Nacional.

A bem da verdade, temos que reconhecer que alguns deles, de tanto serem objeto de questionamento judicial, foram “saneados” na via legislativa.

Estamos nos referindo, especificamente, ao disposto no artigo 8º, parágrafo 2º da Lei de Execução Fiscal<sup>11</sup>, que prevê a interrupção da prescrição por mero despacho do juiz que ordenar a citação.

Tal dispositivo, como dito, era questionado pela doutrina e jurisprudência, eis que sendo disciplinado por lei ordinária, não poderia dispor sobre a interrupção da prescrição de forma diversa do Código Tributário Nacional, que, na redação original do inciso I do artigo 174, dispunha que a prescrição se interrompia pela citação pessoal do devedor.

Entretanto, colocando fim à discussão, a Lei Complementar n. 118/2005, prestigiando o texto da Lei n. 6.830/80, conferiu nova redação ao referido dispositivo do Código Tributário Nacional, assentando a interrupção da prescrição pelo despacho do juiz que ordenar a citação.

Não obstante, resta um dispositivo na Lei n. 6.830/80 que, em nosso entendimento, poderá ser atingido pelas razões jurídicas que ensejaram a edição da Súmula Vinculante n. 8; referimo-nos ao artigo 2º, parágrafo 3º.<sup>12</sup>

Argumenta Maria Helena Rau de Souza:

“Constitui o principal efeito da inscrição a formação do título executivo da Fazenda Pública para manejo da execução fiscal, tal como disciplinada pela Lei n. 6.830/80.

Entretanto, outros efeitos também a lei lhe atribui.

Assim, a suspensão da prescrição pelo prazo de 180 dias ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo esse prazo. A questão, todavia, não é pacífica, havendo julgados que recusam o reconhecimento de tal causa suspensiva, ao argumento básico de que, em estando disciplinada a prescrição no

11 “Artigo 8º - (...) § 2º - O despacho do juiz, que ordenar a citação, interrompe a prescrição.”

12 “Artigo 2º - (...) § 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.”

CTN (art. 174), que tem natureza de lei complementar, não poderia lei ordinária introduzir-lhe inovações.”<sup>13</sup>

Assim, tal dispositivo, a exemplo do parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei n. 1.569/77, declarado inconstitucional, dispõe sobre causa suspensiva do prazo prescricional (inscrição do débito na dívida ativa, por 180 dias) não prevista no Código Tributário Nacional.

De todo modo, não é de hoje, como dito, que os dispositivos da Lei n. 6.830/80 que tratam da prescrição são questionados nos tribunais pátrios, não sem razão, portanto, que a súmula vinculante teve como um dos julgados precedentes o RE n. 106.217, que entendeu inconstitucional o disposto no artigo 40 da Lei n. 6.830/80.

Portanto, em nosso entendimento, tais dispositivos, diante da mesma razão jurídica que ensejou a edição da Súmula Vinculante n. 8, serão alvo, dada a inconstitucionalidade formal, do banimento judicial do ordenamento normativo pátrio.

#### 4. Bibliografia

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Execução fiscal: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Decadência e prescrição*. Coordenação de Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 298-341. (Série Pesquisas Tributárias - Nova Série, v. 13).

RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. *Decadência e prescrição*. Coordenação de Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 188.

SOUZA, Maria Helena Rau de. *Execução fiscal: doutrina e jurisprudência*. Coordenação de Vladimir Passos de Freitas. São Paulo, Saraiva, 1998.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Lei de execução fiscal*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

---

13 SOUZA, Maria Helena Rau de. *Execução fiscal: doutrina e jurisprudência*. Coordenação de Vladimir Passos de Freitas. São Paulo, Saraiva, 1998. p. 27.