



Poder Judiciário  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

**ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM AI Nº 2000.04.01.092228-3/PR**

**RELATOR** : JUIZ AMIR SARTI  
**AGRAVANTE** : PENNACCHI E CIA/ LTDA/  
**ADVOGADO** : Jose de Alencar Cruz  
: Emerson Garcia Pereira  
**AGRAVADO** : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS  
**ADVOGADO** : Marcia Pinheiro Amantea

### **RELATÓRIO**

Trata-se de incidente de argüição de inconstitucionalidade suscitado pela 1ª Turma desta Corte, ao fundamento, em síntese, de que o art. 45 da Lei nº 8.212/91, ao prever o prazo de 10 anos para a constituição do crédito decorrente de contribuições previdenciárias, invadiu matéria reservada à lei complementar, violando o art. 146, III, b, da CF, *in verbis*: “Cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários”.

O MPF em parecer lavrado pelo ilustre Procurador Regional da República, Dr. Carlos Eduardo T. F. Lenz, opina pela declaração de inconstitucionalidade do supracitado dispositivo legal por violar o art. 146, III, b, da CF.

**É o relatório.**

**Inclua-se em pauta.**





**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM AI Nº 2000.04.01.092228-3/PR**

**RELATOR : JUIZ AMIR SARTI**  
**AGRAVANTE : PENNACCHI E CIA/ LTDA/**  
**ADVOGADO : Jose de Alencar Cruz**  
**: Emerson Garcia Pereira**  
**AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**  
**ADVOGADO : Marcia Pinheiro Amantea**

**VOTO**

O art. 146, III, b, da Constituição Federal dispõe que “Cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários”.

O prazo decadencial das contribuições sociais destinadas à seguridade social, considerando sua natureza tributária, também se submete a essa norma constitucional, o que equivale a dizer que a decadência do direito relativo às contribuições previdenciárias deve obedecer necessariamente o prazo estabelecido no CTN, art. 173, por ser este lei complementar, assim recepcionado pela CF/88.

Nesse sentido o entendimento do Supremo Tribunal Federal, in verbis: “A questão da prescrição e da decadência, entretanto, parece-me pacificada. É que tais institutos são próprios da lei complementar de normas gerais (art. 146, III, b). Quer dizer os prazos de decadência e de prescrição inscritos na lei complementar de normas gerais (CTN) são aplicáveis, agora, por expressa previsão constitucional, às contribuições parafiscais (CF, art. 146, III, b, ; art. 149).” (STF, Plenário, RE 148754-2/RJ, excerto do voto do Min. Carlos Velloso, jun. 93).

Se assim é, então o art. 45 da Lei nº 8.212/91 - que prevê o





Poder Judiciário  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

prazo de 10 anos para que a Seguridade Social apure e constitua seus créditos – padece de inegável vício de constitucionalidade formal, pois "cabe à lei complementar (e não à lei ordinária, insisto), estabelecer, **normas gerais**, em matéria de legislação tributária, especialmente sobre obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários" (CF, art. 146, III, **b**). E a regra contida no art. 173 do CTN, que trata da decadência tributária, pois derogada pelo mencionado art. 45 da Lei nº 8.212/91 - é incontestavelmente norma geral em matéria tributária, conforme assinala Sacha Calmon Navarro Coelho, em seus Comentários à Constituição de 1988 — Sistema Tributário, **in verbis**: "*Mas, ao cabo, o que são normas gerais de Direito Tributário? O ditado constitucional do art. 146, III e parágrafos inicia a resposta dizendo nominalmente alguns conteúdos (normas gerais nominadas), sem esgotá-los. É dizer, o discurso constitucional é **numerus apertus**, meramente exemplificativo. Razão houve para isso. Certos temas, que a doutrina recusava fossem objeto de norma geral, passaram expressamente a sê-lo. **Roma locuta, tollitur quaestio**. Uma boa indicação do que sejam normas gerais de direito tributário, para sermos pragmáticos, nos fornece o atual Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e alterações posteriores), cuja praticabilidade já está assentada na "vida" administrativa e judicial do País. O CTN, especialmente o Livro II, arrola inúmeros institutos positivados como **normas gerais**. Que sejam lidos"* (pág. 130).

Realmente, vale observar, o Livro II do CTN, que inicia com o art. 96 e termina com o art. 218, passando, naturalmente, pelo discutido art. 173, tem o expressivo título "Normas Gerais de Direito Tributário".





**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Veja-se, à propósito, o magistério de Ives Gandra Martins:  
"Por fim, a função de estabelecer normas gerais de legislação tributária parece-me melhor prevista no Texto anterior que no atual.

Com efeito, há normas gerais que assim o são, estruturalmente, e outras que têm o perfil delas, porque são veiculadas por lei complementar, como há normas constitucionais que só ganham tal delineamento porque surgem no Texto Constitucional, mas cuja estrutura é de legislação complementar ou ordinária.

Por esta razão, o Texto anterior não estabelecia qual seria o campo pertinente às normas gerais, estalajando o princípio de que as normas gerais são-no por força de sua essência, mais do que por força de sua exteriorização. A teoria do "ser" prevalecia sobre a sua veiculação representada pelo "ente".

O Texto atual, ainda na versão da Subcomissão de tributos, pretendeu ser pormenorizado e exaustivo quanto às hipóteses de normas gerais. Em entrevistas com o Deputado Federal Dornelles e seus assessores, procurei mostrar que a retirada da esfera de lei complementar de algumas normas, que seriam estruturalmente de lei complementar, representaria a eliminação de direitos e garantias individuais do contribuinte, pela transferência de tal competência normativa do legislador complementar para o legislador ordinário.

O ideal teria sido adotar a superior redação do Texto anterior, mas, como fora aprovado na Subcomissão, entenderam os constituintes deverem manter a redação inicial.

Nada obstante, sensibilizados, acabaram por alterar o espírito do artigo, acrescentando o advérbio "especialmente", com o que a lista





**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

deixou de ser exaustiva, tornando-se apenas relação exemplificativa.

As normas gerais são necessariamente, normas vinculadas aos princípios que norteiam a imposição tributária no País. Embora a doutrina discuta se as normas gerais seriam ou não princípios, estes colocados em patamar de generalização superior e aquelas de generalização pragmática, de tal forma que os princípios estariam a dimensionar os limites das normas, tenho para comigo que as normas gerais são princípios explicitados em nível de complementação de sua enunciação geral.

Por esta razão, as normas gerais de direito tributário surgem com o perfil próprio de linhas mestras do sistema, postando-se como garantia deste e do pagador de tributos, em nossa Federação, que oferta nível impositivo a Estados e Municípios, além do poder federal.

Sem tal ordenamento intermediário correr-se-ia o risco de se ter um sistema dessistematizado, não se ofertando nem a liberdade que a Emenda Constitucional nº 18/65 pretendeu combater, nem aquela pertinente à segurança a que se refere o art. 5º, **caput**, da Constituição Federal.

São, pois, matéria de regulação por lei complementar **as normas gerais de que o Código Tributário Nacional, no Livro Segundo**, constitui-se inequívoca prova. E são normas gerais aquelas que surgem do próprio Texto Constitucional, como aquelas que têm escultura de norma geral, embora não explicitadas, por força do advérbio "especialmente".

... A obrigação, o lançamento, o crédito, a prescrição e a decadência tributários devem ser matéria de lei complementar, assim como, a meu ver, as outras formas de extinção, previstas nos arts. 156 e 170 a 172 do Código Tributário Nacional.





Poder Judiciário  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Entendo que o **Código Tributário Nacional** foi, nesta **matéria, por inteiro, recebido pela nova ordem constitucional**”(Comentários à Constituição do Brasil, em parceria com Celso Ribeiro Bastos, págs. 84 a 93).

Em suma, francamente não vejo como prestigiar a relativa presunção de constitucionalidade do art. 45 da Lei nº 8.212/91, nem mesmo a pretexto de interpretá-lo conforme a Constituição, pois invadiu área reservada à lei complementar, vulnerando, dessa forma, o art. 146, III, b, da Constituição Federal.

Por fim, oportuno assinalar que a exigência de lei complementar para determinadas matérias, dentre as quais a decadência tributária, não é obra do acaso feita pelo poder constituinte originário. Sua razão de ser está na relevância destas matérias e, exatamente por isto, sua aprovação está condicionada necessariamente a “quorum” especial (art. 69 da CF); ao contrário da lei ordinária (art. 47 da CF).

Nessas condições, **declaro a inconstitucionalidade** da expressão do *caput* do art. 45 da Lei nº 8.212/91, com efeito *ex tunc* e eficácia inter partes.

**É o voto.**





Poder Judiciário  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

**ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM AI Nº 2000.04.01.092228-3/PR**

**RELATOR** : JUIZ AMIR SARTI  
**AGRAVANTE** : PENNACCHI E CIA/ LTDA/  
**ADVOGADO** : Jose de Alencar Cruz  
: Emerson Garcia Pereira  
**AGRAVADO** : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS  
**ADVOGADO** : Marcia Pinheiro Amantea

**EMENTA**

ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – *CAPUT* DO ART. 45 DA LEI Nº 8.212/91.

É inconstitucional o *caput* do artigo 45 da Lei nº 8.212/91 que prevê o prazo de 10 anos para que a Seguridade Social apure e constitua seus créditos, por invadir área reservada à lei complementar, vulnerando, dessa forma, o art. 146, III, **b**, da Constituição Federal.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos entre as partes acima indicadas, decide a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por maioria, vencidos os Juízes Volkmer de Castilho e Nylson Paim de Abreu, e em parte, o Juiz Fábio Bittencourt da Rosa, **declarar a inconstitucionalidade do *caput* do art. 45 da Lei nº 8.212/91**, nos termos do relatório, voto e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 22 de agosto de 2001.

**AMIR JOSÉ FINOCCHIARO SARTI**  
**Relator**

