— Natureza jurídica das contribuições previdenciárias antes e depois da Emenda Constitucional n.º 8/77.

— Atualmente, aplica-se aos créditos da previdência social a prescrição de 30 anos.

— Às pessoas jurídicas de direito público não se aplicam multas pelo eventual atraso no adimplemento de obrigações previdenciárias.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República

Parecer nº SR-12, de 17 de julho de 1986. — "Aprovo. Em 17.7.86."

Consulta: 27/C/86

(P.R. nº 20000.006351/84.)

Referência: Avisos do Gabinete Civil nº 432/86 — GC/Juris e do Ministro dos Transportes 358/GM/86.

Assunto: Prescrição de contribuições previdenciárias.

Ementa: Contribuições previdenciárias. Natureza jurídica. A Emenda Constitucional nº 8, de 1977. Descaracterização jurídico-tributária. Prescrição trintenária. Crédito previdenciário contra a Fazenda Pública (prescrição qüinqüenal). Inaplicabilidade de multa entre pessoas jurídicas de direito público. Servidores civis aposentados da União e das autarquias federais: isenção legal.

PARECER Nº SR-12

I

O fato

Tratam, os presentes autos, de cobrança, pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência Social, de débitos previdenciários, da extinta Companhia Nacional de Navegação Costeira, referente a períodos dos anos-base 1950 a 1959, 1959 a 1961, 1963, 1964, 1965, 1966, 1974, 1979, em que figura como devedora a União federal, nos termos do art. 5º do Decreto-lei nº 67, de 21 de novembro de 1966.

II

A controvérsia

Esta consulta objetiva solucionar, na esfera administrativa federal, questão pertinente à *natureza jurídica* e à *prescrição* dos débitos previdenciários.

A controvérsia, geradora da presente consulta, estabeleceu-se entre o Ministério dos Transportes e os órgãos jurídicos do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social.

Manifestou-se a Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes (fls. 80 a 82) no sentido de que:

"6. Caracterizadas as partes da relação jurídica que se analisa, Iapas — autarquia credora — e União — devedora — há que ser esclarecida a questão relativa a prescrição da dívida em face do prazo previsto no § 9º do artigo 2º da Lei nº 6.830 de 22.9.80, *verbis*:

'Art. 2º (...)

§ 9º O prazo para a cobrança das contribuições previdenciárias continua a ser o estabelecido no artigo 144 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.'

7. O artigo 144, a que se reporta o dispositivo da lei supratranscrita, determina que 'o direito de receber ou cobrar as importâncias que lhes sejam devidas prescreverá, para as instituições da previdência social, em trinta anos.'

8. Ocorre que a União tem a seu favor a prescrição qüinqüenal instituída pelo art. 1º do Decreto nº 20.910, de 6.1.32, norma com força de lei, uma vez que foi editada quando vigia o regime de exceção.

9. Conseqüentemente, *os débitos lançados até 1979 estão prescritos*, já que o artigo 1º do Decreto nº 20.910, é amplo ao se referir a 'todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos da data do ato ou fato do qual se originarem'. *In casu*, a data inicial corresponde ao lançamento dos débitos, não tendo sido interrompida a prescrição por qualquer ato; nem se caracterizando a hipótese do art. 4º, do Decreto nº 20.910/32, já que a dívida não pode ser considerada líquida, uma vez que tem sido objeto de discussão desde 1966, quando da extinção da Costeira.

10. Relativamente a multa e juros cobrados, pelo Iapas, verifica-se que no campo do direito administrativo foi firmada orientação, através dos Pareceres H-313, de 9.3.66, 717-H, de 30.7.68, e H-782, de 22.1.69, da Douta Consultoria-Geral da República, no sentido de que não é cabível a cobrança de multas e juros de mora entre pessoas de direito público. Por conseguinte é ilegítima no âmbito administrativo a cobrança dos juros e multa pretendida pelo Iapas na presente causa.

11. Em resposta à consulta formulada pelo Sepag, observamos estar correta sua afirmação de que na NRVO nº 1.259, de 27 de janeiro de 1981, não deverão constar as contribuições relativas a servidores aposentados durante o período de outubro 77 a dezembro/81, pois estavam isentos dos descontos previdenciários, conforme o artigo 31, da Lei nº 6.439, de 1º.9.77.

12. Quanto aos débitos anteriores, a out. 77, o Iapas elaborou os cálculos na base de 21,5% e mais 0,46%, indevidamente, pois se tratava de servidores estatutários aposentados não cabendo desta forma tal percentual, mas sim de 5%, desconto previsto para os servidores regidos pela Lei nº 1.711, de 28.10.52."

Encaminhado o processo ao Iapas, foi colhido o parecer da ilustre procuradora (fls. 93 a 98), da Procuradoria Regional, que entende:

"No tocante à tese da prescrição qüinqüenal, argüida no douto Parecer de fls. 80-2, cumpre relembrar que a *trintenária* constitui instituição vetusta no direito previdenciário positivo brasileiro, pois consta expresso na Lops — art. 144, e constava dos Regulamentos anteriores à unificação; foi implicitamente mantida pela Lei nº 5.990/73, que reformulou muitos artigos da Lei Orgânica de Previdência Social, sem que tocasse no firme artigo 144; está *afirmada* de expresso no art. 221, da Consolidação das Leis da Previdência Social, baixada com o Decreto nº 77.077/76 e, por último, foi *reafirmada* pela Lei nº 6.830/80, art. 2º, § 9º.

Em fim, toda a legislação ordinária é terminantemente a propósito da prescrição trintenária das contribuições previdenciárias, sem fazer distinção entre as empresas propriamente ditas e as equiparadas (repartição pública, a autarquia, ou outra entidade pública — art. 4º da Lops).

Desta forma, as pessoas jurídicas de direito público, em relação aos respectivos servidores abrangidos pelo regime da CLPS, seguem as regras desta, como qualquer empresa particular, incidindo, portanto, a prescrição trintenária, pois há de se observar o que preceitua a norma especial própria.

Ora, a Lops, com relação à prescrição trintenária, não faz qualquer distinção entre as pessoas jurídicas de direito público e as empresas privadas. Quando a lei quer distinção, ela mesma prevê as diferenças.

Na verdade, o Decreto nº 20.210, de 6.1.32 (que nem é lei formal), e a Lei Orgânica da Previdência Social estabelecem prazos distintos; o primeiro é para a Fazenda Nacional; o segundo assinala a prescrição para cobrança das contribuições previdenciárias. Confrontando-as à Lops, que é posterior ao Decreto nº 20.910/32, temos a derrogação da falada prescrição *qüinqüenal*, pois o decreto atrita e colide fron-

talmente com a lei formal, posto que esta tem supremacia sobre decreto, e, ainda a teor do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil: a Lops regula a prescrição inteiramente diversa à matéria contida no Decreto nº 20.910/32.

No tocante aos acréscimos legais, o art. 158 do Regulamento do Custeio da Previdência Social (Dec. nº 83.081/79, Dec. nº 90.817, de 1985), isenta as pessoas jurídicas de direito público, apenas da *multa*. E isso já foi observado por *ocasião* do levantamento do débito.

Não existe isenção de juros nem da correção monetária, pois isso não constitui penalidade mas tão-somente a atualização da moeda.

O douto parecer de fls. 80-2 elaborou outro equívoco ao afirmar que os cálculos na base de 21,5% e mais 0,46% para aposentados estariam incorretos.

Ora, os servidores da autarquia Costeira são aposentados pelo 'ato institucional', e não pela Lei nº 1.711/52, como se afirmou.

A alíquota utilizada para levantamento do débito está de acordo com o art. 33, I, *d*, e II, *d*, e V do Regulamento do Custeio da Previdência Social, que, à época, era exatamente 21,5%, além do seguro de acidente do trabalho (artigo 31, IV).

Concluo, assim, que o crédito decorrente das contribuições previdenciárias fica sujeita à prescrição trintenária, seja ou não devedora pessoa jurídica de direito público e que *é* totalmente procedente o débito ora em exame."

Registre-se, por necessário, que esse parecer foi ratificado pela Procuradoria-Geral às fls. 102-3.

Retornando os autos ao Ministério dos Transportes, insiste o seu consultor na ocorrência da prescrição qüinqüenal, *in verbis:*

"5. *Data venia*, continuamos entendendo que a dívida em exame está prescrita. As teses sustentadas pelos órgãos jurídicos do Iapas e acatadas pela sua Superintendência Regional não podem ser aceitas pela Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes.

6. O fato de as dívidas terem sido contraídas pela Companhia Nacional de Navegação Costeira e não pela União federal não altera a proposição por nós defendida de que elas se encontram prescritas, já que o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição qüinqüenal, foi estendido às autarquias por força do disposto no artigo 2º do Decreto-lei nº 4.597, de 19 de agosto de 1942, *verbis:*

'Art. 2º O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição qüinqüenal, *abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais*, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra as mesmas.'

7. A Companhia Nacional de Navegação Costeira, autarquia federal, foi extinta pelo Decreto-lei nº 67, de 21 de novembro de 1966, e as dívidas por ela contraídas já se encontram prescritas, em razão do tempo decorrido.

(...)

12. Ademais, não vemos colisão alguma entre o estabelecido no Decreto nº 20.910, de 1932 e a Lei nº 6.830/80. O Decreto nº 20.910/32, que regulamentou o art. 178, item VI, do Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916), dispõe sobre a prescrição qüinqüenal em favor da União, dos estados e dos municípios; a Lei nº 6.830/80, que trata da cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, estabelece, no § 9º, do seu artigo 2º, que 'o prazo para a cobrança de contribuições previdenciárias por elas devidas prescreve em cinco anos. A prescrição trintenária, constante da Lei Orgânica da Previdência Social, não se aplica às pessoas jurídicas de direito público interno, eis que, de acordo com a sistemática adotada em nosso direito e consubstanciada no § 2º do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil:

A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.'

13. Isso posto, o Decreto nº 20.910/32 continua em pleno vigor. A União federal, os estados, os municípios, as autarquias ou entidades e órgãos paraestatais (art. 2º do Decreto-lei nº 4.597, de 19 de agosto de 1942) têm a seu favor a prescrição qüinqüenal de suas dívidas, inclusive as previdenciárias. Neste sentido, mansa e pacífica é a jurisprudência de nosso Tribunal que já sedimentou esse entendimento na Súmula nº 107, do egrégio Tribunal Federal de Recursos, assim redigida:

'A ação de cobrança de crédito previdenciário contra a Fazenda Pública está sujeita à prescrição qüinqüenal estabelecida no Decreto nº 20.910, de 1932'."

III

As contribuições previdenciárias

A natureza jurídica das contribuições previdenciárias tem sido objeto de graves disceptações no plano doutrinário e jurisprudencial.

Há os que nelas vislumbram inafastável caráter *tributário:* Hugo de Brito Machado (*Curso de direito tributário,* 2. ed. Forense, 1981. p. 18-20), Geraldo Ataliba (*Estudos e pareceres de direito tributário.* v. 2 p. 154), Alves J. de Miranda Guimarães (*A situação atual da parafiscalidade no direito tributário.* Bushatsty, 1977), Fábio Leopoldo de Oliveira (*Curso expositivo de direito tributário.* Resenha Tributária, 1976. p. 175), Aliomar Baleeiro (*Direito tributário brasileiro.* Forense, 1970. d. 67-8), Rubens Gomes de Souza (*A previdência social e os municípios. RDA, 115*:84), Carlos Mário da Silva Velloso (A decadência e a prescrição do crédito tributário — As contribuições previdenciárias — A Lei nº 6.830, de 22.9.1980; Disposições inovadoras. *Revista de Direito Tributário,* 9/10. p. 181). Marco Aurelio Grego (A chamada contribuição previdenciária. *Revista de Direito Público,* 19:385).

O egrégio Tribunal Federal de Recursos, manifestando-se no *mesmo* sentido, tem proclamado que as contribuições previdenciárias *são* espécies tributárias, *integram* o sistema tributário nacional e *regem-se* pelas normas e princípios relativos aos tributos:

"Tributário. Contribuições previdenciárias. Imunidade recíproca. Município, CF, artigo 19, III, *a.*

I — A contribuição previdenciária é conceituada como tributo, genericamente, ou contribuição especial, ou parafiscal, em espécie, assim jungida às regras do sistema tributário inscritas na Constituição e no Código Tributário Nacional. Todavia, por não ser imposto, não está ela abrangida pela imunidade recíproca do artigo 119, III, *a,* da Constituição.

II — Recurso desprovido" (*Revista do TFR,* 121:337).

Essa orientação reflete jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal, *anterior* à promulgação da Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977 (RE nº 78.291, *RTJ,* 73:548).

A caracterização das contribuições previdenciárias como *tributo* foi bem evidenciada pelo eminente Ministro Moreira Alves, que, no julgamento do RE nº 86.595-BA, relator Ministro Xavier de Albuquerque, acentuou:

"Do exame a que procedi, concluo que, realmente, sua natureza é tributária.

Já o era, aliás, desde o Decreto-lei nº 27, que alterou a redação do art. 217 do Código Tributário Nacional, para ressalvar a incidência e a exigibilidade da contribuição sindical, das quotas de previdência e outras exações parafiscais, inclusive a devida ao Funrural. Nesse sentido, é incisiva a lição de Baleeiro (*Direito tributário brasileiro.* 9ª ed. p. 69 e 584). Reafirmou-o a Emenda Constitucional nº 1/69, que, no capítulo concernente ao sistema tributário (art. 21, § 2º, I), aludiu às contribuições que têm em vista o interesse da previdência social (...)" *RTJ, 87*:274).

Contudo, a superveniência da Emenda Constitucional nº 8, de 1977, desvestiu as contribuições previdenciárias da natureza tributária, que, até então, se lhes reconhecia.

Esse aspecto, de suma relevância, foi ressaltado pelo próprio Ministro Moreira Alves, no julgamento já referido:

"(...) Por isso mesmo, e para retirar delas o caráter de tributo, a Emenda Constitucional nº 8/77, alterou a redação desse inciso, substituindo a expressão 'e o interesse da previdência social' por 'e para atender diretamente à parte da União no custeio dos encargos da previdência social', tendo, a par disso, e com o mesmo objetivo, acrescentado um inciso — o X — ao art. 43 da Emenda nº 1/69:

'Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

(...)

X — contribuições sociais para custear os encargos previstos nos arts. 165, itens II, V, XIII, XVI e XIX, 166, § 1º, 175, § 4º e 178' o que indica, sem qualquer dúvida, que essas contribuições não se enquadram entre os tributos, aos quais já aludia, e continua aludindo, o inciso I desse mesmo art. 43 (...)" (*RTJ, 87*:274).

Esse perfil jurídico-tributário das contribuições previdenciárias, no período anterior ao da promulgação da Emenda Constitucional nº 8, de 1977, foi ressaltado pelo eminente Ministro Aldir Passarinho, no julgamento do RE nº 99.452-MG, de que foi relator:

"Entretanto, é firme o entendimento deste Tribunal, através de inúmeros acórdãos, entre os quais é de mencionar-se a decisão plenária no RE nº 86.595, no sentido de que antes da Emenda Constitucional nº 8 as contribuições previdenciárias possuíam natureza tributária. Como outros exemplos recentes: RE 99.443 (AgRg), in *DJ* de 16 de novembro de 1984; RE 100.213-1-RS (*DJ* de 25.5.84): RE 99.720-2-RJ (*DJ* de 5.10.84)" (*RTJ, 114*:241).

Se é verdade que a tipologia das prestações de natureza tributária não se exaure no imposto e na taxa, não é menos correto reconhecer a absoluta autonomia das contribuições previdenciárias em face das espécies tributárias vinculadas (taxas e contribuições de melhoria) e não-vinculadas (impostos), existentes em nosso sistema de direito positivo.

Daí a observação incisiva de Pontes de Miranda:

"Quando a lei fixa o quanto da contribuição de empregador ou de empregado, para que se aplique o art. 165, XVI, da Constituição de 1967, não tributa: não há imposto, nem taxa (no sentido de espécie de tributo); há determinação legal de quanto a que, por força de regra jurídica constitucional cogente porém não auto-suficiente, estão vinculados o empregador e o empregado. Chamar-se 'taxa' a tais contribuições, prestáveis por dever, seria o mesmo que chamar-se 'taxa' ao que a lei fixa como quanto de alimentos por parentesco, ou por vínculo conjugal. No sentido do direito constitucional e do direito tributário, só é taxa o que a entidade estatal exige como tributo correspectivo a prestação da entidade estatal. Quando a lei determina o que há de prestar a União, o empregador ou o empregado, de modo nenhum tributa: quanto à União, o que há é fixação da despesa; quanto ao empregador e ao empregado, apenas se determina o que há de ser a contribuição, a quota do empregador e a do empregado. Nada tem isso com o direito tributário. Não é taxa, nem é imposto" (*Comentários à Constituição de 1969 com a Emenda nº 1, de 1969*, 2 ed. RT, 1972. t. VI, p. 226).

A percepção da *mens legislatoris*, de inegável importância no processo de interpretação e de aplicação das normas jurídicas, justifica plenamente a exegese do eminente Ministro Moreira Alves, consubstanciada no voto já mencionado, por ele proferido quando do julgamento, pelo STF, do RE nº 86.595-BA (*RTJ*, 87:273-4).

A alteração introduzida na Constituição, pela Emenda Constitucional nº 8/77, no que pertine ao tema em análise, resultou de proposta interministerial, dirigida ao presidente da República, pelos ministros da Fazenda e da Previdência Social, nos termos seguinte, *verbis:*

"Temos a honra de encaminhar a V. Ex.ª, o anexo projeto de emenda constitucional que visa a evidenciar a natureza não-tributária das contribuições ditas sociais, a facultar a expedição de decreto-lei nessa matéria e a devolver ao princípio da anterioridade da lei que institui ou majora tributo o tratamento estabelecido, em 1965, pela EC 18 à Constituição de 1946.

2. As referidas contribuições, estabelecidas pela União no exercício de sua competência regulatória da ordem econômica e social, com base nas disposições constantes do Título III da Constituição (arts. 165, II, V, XIII, XVI e XIX; 166, § 1º, 175, § 4º, e 178), não têm natureza tributária. Essa sempre foi a interpretação pacífica dos textos constitucionais até o advento da Emenda nº 1 à Constituição de 1967.

3. Em 1934, a previdência foi, pela primeira vez, regulada em preceito constitucional, que estabeleceu tríplice fonte para o custeio de seus encargos: contribuição da União, do empregador e do empregado. As Constituições de 1946 e 1967 mantiveram o mesmo tratamento. Esta última, em sua redação primitiva, inovou a matéria, dispondo, no § 2º do art. 158, que a parte da União no custeio dos encargos da previdência seria atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei. A EC1 — dada a similitude entre essas 'contribuições arrecadadas com caráter geral' e os tributos — transportou a norma para o Capítulo do Sistema Tributário (art. 21, § 2º, I) colocando-as ao lado das contribuições para a intervenção do domínio econômico e o interesse de categorias profissionais, já previstas no Título III (arts. 163, parágrafo único, e 166, § 1º, respectivamente).

4. A alteração introduzida condicionou os intérpretes do texto de 1969, levando-os a confundir as contribuições 'no interesse da previdência' (do art. 21, § 2º, I), com as contribuições sociais previstas no Título III, para atribuir a essas últimas natureza tributária. A assimilação, generalizando-se, pode comprometer o processo de arrecadação e cobrança dessas contribuições, em prejuízo dos correspondentes programas.

5. Objetivando reverter a tendência, que já se reflete na jurisprudência, de atribuir às contribuições sociais caráter tributário, o art. 1º da emenda proposta acrescenta ao art. 8º da Constituição um novo item (de nº XVIII), pelo qual não apenas se ratifica a competência da União nessa matéria, como se exclui, expressamente, a aplicabilidade das normas relativas aos tributos.

6. O art. 2º modifica a redação do item I do art. 21, § 2º, que faculta à União instituir contribuições tendo em vista a intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais. As contribuições para a intervenção no domínio econômico já foram previstas no art. 163, parágrafo único. Aquelas atinentes ao interesse de categorias profissionais receberam disciplinamento expresso no item acrescentado ao art. 8º por esta emenda. As contribuições previdenciárias pagas pela União, pelo empregador e pelo empregado estão igualmente inseridas no item aditado ao art. 8º. A alteração proposta ao item I do art. 21, § 2º, visa a delimitar o seu conteúdo normativo às contribuições tendentes à obtenção dos recursos necessários ao cumprimento dos deveres constitucionais da União para com a previdência. O caráter tributário dessas contribuições recomenda sejam elas mantidas no Capítulo dedicado ao Sistema Tributário" (apud Coelho, Inocêncio Martires. A natureza jurídica das contribuições previdenciárias. *Revista de Direito Tributário*, 15/16:94-5).

IV

Crédito previdenciário: a questão da prescrição e da decadência

A Consolidação das Leis da Previdência Social, aprovada pelo Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984, reúne a legislação referente à previdência social urba-

na (Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e outros diplomas legislativos suplementares).

Ela dispõe, em seu art. 209, que "o direito de receber ou cobrar importância devida à previdência social prescreve em 30 (trinta) anos".

Esse dispositivo consolidado origina-se do art. 144, da Lei nº 3.807/60, e do art. 2º, § 9º, da Lei nº 3.830, de 22 de setembro de 1980, que preceituam, respectivamente, *in verbis:*

"Art. 144. O direito de receber ou cobrar as importâncias que lhes sejam devidas prescreverá, para as instituições de previdência social, em 30 (trinta) anos."

"Art. 2º (...)

§ 9º O prazo para a cobrança das contribuições previdenciárias continua a ser o estabelecido no art. 144 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960."

Essa prescrição trintenária, no entanto, foi questionada, eis que se entendia derrogado o preceito inscrito no art. 144, da Lei Orgânica da Previdência Social, pela norma consubstanciada nos arts. 173 *(decadência* do direito de constituição do crédito) e 174 *(prescrição* da ação de cobrança do crédito), ambos do Código Tributário Nacional.

A razão, como ficou demonstrado nos itens precedentes, era uma só: as contribuições previdenciárias qualificavam-se como exações de caráter tributário.

O Tribunal Federal de Recursos, após *sucessivos* julgados (EAC nº 40.694-SP, *DJU,* de 12.12.80; EAC nº 58.666-SP, *DJU,* de 11.9.81; EAC nº 47.730-SP, *DJU,* de 11.9.81; EAC nº 67.761-MT, *DJU,* de 15.10.81; EAC nº 43.272-MG, *DJU,* de 16.9.82; AC nº 50.062-SP, *DJU,* de 26.9.80; AC nº 47.0908-SP, *DJU,* de 16.10.80), *sumulou* a sua orientação jurisprudencial predominante, nos termos seguintes:

"A constituição do crédito previdenciário está sujeita ao prazo de decadência de cinco anos" (Súmula nº 108).

Em conseqüência desse entendimento — caracterização da contribuição previdenciária como tributo — o direito de exigi-la, *após a sua constituição regular,* passou a subsumir-se ao *prazo qüinqüenal* estabelecido no art. 174, do Código Tributário Nacional (EAC nº 40.694-SP, *DJU,* de 12 de dezembro de 1980). No *mesmo* sentido: *Revista do Tribunal Federal de Recursos, 88:80.*

Com a superveniência da Emenda Constitucional nº 8/77 e a conseqüente desqualificação jurídico-tributária das contribuições previdenciárias, estas subtraíram-se ao domínio normativo do preceito mencionado — art. 174 — do Código Tributário Nacional, *cessando,* desse modo e para todos os efeitos, o prevalecimento do lapso qüinqüenal.

Deslocado o debate para o nível infraconstitucional e considerada a contribuição previdenciária, como de caráter tributário, *ad argumentandum tantum,* ainda assim não mais prevalecerá o lapso temporal de um qüinqüênio, em face do que, agora, dispõe o § 9º, do art. 2º, da Lei nº 6.830/80, que *restabeleceu,* a partir de sua vigência, a prescrição trintenária. *Nesse sentido,* ver: EAC nº 44.174-SP, relator Ministro Pedro da Rocha Acioli, *Revista do Tribunal Federal de Recursos, 83:56;*

"(...) O prazo para cobrança das contribuições previdenciárias, *até a vigência da Lei nº 6/830/80 (art. 2º, § 9º),* era de cinco anos, previsto no art. 174 do CTN, ante a natureza tributária das referidas contribuições" (grifo nosso).

O eminente Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, do TFR, acentuou, a propósito deste tema, no trabalho anteriormente referido, que:

"O que entendemos, pois, é, que a Lei nº 6.830, de 1980, art. 2º, § 9º, contém regra inovadora, no sentido de que restaura a eficácia do art. 144 da Lops. O CTN, no seu art. 174, o revogara. Lei posterior, todavia, a Lei nº 6.830, de 1980, art. 2º, § 9º, lei de direito substantivo processual, o restaurou. Como nos incluímos entre os que entendem que a disposição inscrita no art. 174, CTN, é de

direito substantivo processual, e não norma geral de Direito Tributário (CF, art. 18, § 1º), assim lei ordinária, admitimos possa lei ordinária estabelecer prazo de prescrição diferente para determinado tributo.

A conclusão a que chegamos, pois, é que o crédito decorrente das contribuições previdenciárias, inobstante o seu caráter tributário, a partir da vigência da Lei nº 6.830, de 1980, fica sujeito à prescrição trintenária" (*Revista de Direito Tributário, 9/10:* 205).

V

Crédito previdenciário contra a Fazenda Pública

A ação de cobrança do crédito previdenciário contra a Fazenda Pública está sujeita à prescrição qüinqüenal, instituída pelo Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, cujo art. 1º assim dispõe:

"As dívidas passivas da União, dos estados e dos municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originaram."

Essa tem sido a orientação decisória do egrégio Tribunal Federal de Recursos (ver EAC nº 58.666-SP, *DJU*, de 11.9.81; EAC nº 67.328-DF, *DJU*, de 3.9.81; EAC nº 64.245-SP, *DJU*, de 10.12.81; AC nº 51.283-SP, *DJU*, de 9.10.80; AC nº 68.210-SP, *DJU*, de 10.3.81; e AC nº 55.662-PR, *DJU*, de 19.11.81), *que se reflete no enunciado nº 107, da Súmula de sua jurisprudência predominante.*

Ressalte-se, neste ponto, que "a prescrição qüinqüenal a favor da Fazenda Pública, estabelecida pelo art. 1º do Decreto nº 20.910, de 1932, *alcança 'todo e qualquer direito e ação, seja qual for a sua natureza'* (...) (grifo nosso; ver RE nº 95.592-SP, relator Ministro Soares Muñoz, *DJU*, de 12.8.83, p. 11.764).

VI

Inaplicabilidade de multa

As pessoas jurídicas de direito público *não são passíveis de sofrer multa* pelo eventual atraso no adimplemento de suas obrigações previdenciárias.

É o que estabelece o Decreto nº 83.081, de 24 de janeiro de 1979, alterado pelo Decreto nº 90.817, de 17 de janeiro de 1985, que aprovou o Regulamento do Custeio da Previdência Social, cujo art. 158, *caput*, claramente dispõe, *verbis:*

"*As multas* impostas por infração de dispositivo deste Regulamento, inclusive as calculadas como percentual do débito, *por motivo de recolhimento fora do prazo das contribuições* e outras importâncias, *não se aplicam a pessoa jurídica de direito público* (...)" (grifo nosso).

Esta Consultoria-Geral da República, através de *pareceres* aprovados por ato presidencial, aqueles da lavra de meus eminentes antecessores, Adroaldo Mesquita da Costa (*Pareceres da Consultoria-Geral da República.* v. 75, t. V, p. 99; v. 77, t. VII, p. 369; v. 78, t. VIII, p. 12) e Luiz Rafael Mayer (*Pareceres da Consultoria-Geral da República.* v. 85:310 e 87:31), firmou entendimento concernente à *inaplicabilidade de multas entre pessoas jurídicas de direito público.*

Esta tese encontra respaldo, hoje, na Súmula nº 93, do TFR.

VII

Os aposentados em face das contribuições previdenciárias

A Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, *isentou* os servidores públicos civis *aposentados* da União e de suas autarquias das contribuições previdenciárias (ver art. 31).

O Decreto-lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981, que dispôs sobre contribui-

ções para o custeio da previdência social, *revogou*, expressamente, o art. 31 do diploma referido (ver art. 5º).

A legitimidade constitucional da norma derrogatória foi confirmada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, que em sessão plenária, no julgamento do MS nº 20.351-RJ, relator Ministro Djaci Falcão, assim decidiu, à unanimidade de votos:

"Contribuição previdenciária prevista no art. 2º do Decreto-lei nº 1.910, de 29.12.81. Servidor aposentado que vinha contribuindo para o antigo Ipase, até que ficou isento por força da Lei nº 6.439, de 1º.9.77. Revogada a isenção em virtude do Decreto-lei nº 1.910/81, não há que falar em direito adquirido (§ 3º do art. 153, da Constituição Federal).

Mandado de segurança denegado" *(RTJ, 108*:548).

Sobreveio, recentemente, a Lei nº 7.485, de 6 de junho de 1986, que, uma vez mais, *isentou* de contribuição previdenciária, a partir de 1º de julho de 1986, o aposentado pelo Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. Foi expressamente abrangido pela norma isencional o servidor público civil *aposentado* da União e de suas autarquias (ver art. 1º e parágrafo único).

VIII

Concluindo

a) o perfil jurídico-tributário das contribuições devidas à previdência social *prevaleceu* até a promulgação da Emenda Constitucional nº 8, de 1977, que as *descaracterizou* como tributo. O egrégio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Ag. número 103.561-7 (AgRg)-SP, de que foi relator o eminente Ministro Rafael Mayer, bem situou a questão sob exame: "Contribuições previdenciárias. Conceituação. Emenda nº 8. A Emenda Constitucional nº 8 é tida, na jurisprudência da Corte, como vertente de concepções diferenciadas sobre as contribuições previdenciárias, antes e depois de seu advento, sendo admitido que, em data anterior, tinham conotação de tributo, com suas implicações. Agravo regimental improvido" (*DJU*, de 21.6.85, p. 10.088);

b) as disposições constitucionais e legais relativas aos tributos e às normas gerais do direito tributário, no que pertine às contribuições previdenciárias, revestiram-se de aplicabilidade plena até 14 de abril de 1977, data em que foi promulgada a Emenda Constitucional nº 8. Assim, *só após essa data*, cessou o prevalecimento do lapso qüinqüenal para efeito de cobrança das contribuições devidas à previdência social (ver CTN, art. 174);

c) atualmente, o direito de receber ou cobrar importância devida à previdência social prescreve em 30 anos. Esse longo prazo prescricional não prevalece diante de pessoas jurídicas de direito público, de capacidade política ou administrativa, em cujo favor milita lapso temporal mas reduzido — um qüinqüênio — instituído por ato dotado de eficácia legal (Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932), que consagrou o princípio geral de que os débitos das entidades públicas — quaisquer débitos — prescrevem em cinco anos (ver Bandeira de Mello, Celso Antônio. Prazo de prescrição dos débitos municipais com o INPS. *RDP, 14*:267);

d) as pessoas jurídicas de direito público não são passíveis de sofrer multa pelo eventual atraso no adimplemento de suas obrigações previdenciárias;

e) os servidores civis aposentados da União e de suas autarquias foram beneficiados por isenção legal, que os dispensou de pagar contribuição previdenciária. Esse *favor legis* decorreu da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, revogada, posteriormente, pelo Decreto-lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981, cuja *constitucionalidade* foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (ver *RTJ, 108*:548). O benefício isencional foi, contudo, restabelecido em 6 de junho de 1986, data da promulgação da Lei nº 7.485;

f) *no caso concreto,* as dívidas previdenciárias da Companhia Nacional de Navegação Costeira, *anteriores a 14 de abril de 1977,* data da promulgação da Emenda Constitucional nº 8, estão prescritas. Quanto aos servidores civis aposentados, foram eles beneficiados, no período de 1º.9.77 a 29.12.81, por expressa isenção legal (ver Lei nº 6.439/77), que os dispensou do pagamento da contribuição previdenciária. A norma isencional referida, revogada pelo Decreto-lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981, foi restaurada a partir de 1º de julho de 1986 (ver Lei nº 7.485, de 6 de junho de 1986).

É o que me parece, *sub censura.*

Brasília, 17 de julho de 1986. — *J. Saulo Ramos,* Consultor-Geral da República.