

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

A BUSCA PELA UNIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL POR MEIO DAS SÚMULAS VINCULANTES

Tarcísio Liberato de Souza Júnior, Adem Bafti.

Universidade do Vale do Paraíba/Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Avenida Shishima Hifumi, 2911, Urbanova - 12244-000 - São José dos Campos-SP, Brasil, tarcisio@univap.br, bafti@univap.br

Resumo

Este artigo analisa de modo crítico as interpretações deliberadas pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da publicação de Súmulas Vinculantes em matéria tributária, após reiteradas decisões de repercussão geral. O processo interpretativo de enunciados normativos de compreensão ampla, tornam o intérprete coparticipante da criação do Direito, como atividade cognitiva do jurista. Entretanto, cabe à Suprema Corte a salvaguarda da constituição, afastando do ordenamento jurídico normas inconstitucionais, ampliando a segurança jurídica e normalizando distintas expectativas dos entes federados. Neste artigo, são levantadas as Súmulas Vinculantes que consideram normas tributárias inconstitucionais e àquelas que foram resguardadas pelo STF, com o objetivo de elucidar a dinâmica construtiva do ordenamento jurídico em matéria tributária.

Palavras-chave: Súmulas Vinculantes. Direito Tributário. Direito Constitucional.

Área do Conhecimento: Ciências Jurídicas; Visão integrada do Direito.

Introdução

Dada a previsão de *regras-matrizes* apontadas pela Constituição Federal em matéria tributária, as leis concorrentes promulgadas pelos Estados e Distrito Federal, deverão encontrar sua gênese nos limites circunscritos da Constituição (COSTA, 2021). Sendo assim, a constituição prevê mecanismos de controle de constitucionalidade, como instrumento da garantia da supremacia constitucional, ao preservar as normas constitucionais de investidas praticadas pelo legislador infraconstitucional e por interpretações em distintas instâncias do poder judiciário (BULUS, 2022). Porém, como nos leciona o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2020), as constituições não são eternas nem podem ser imutáveis, de tal sorte que as modificações da Constituição podem se dar por via formal ou informal. Por meio da via informal, as mutações constitucionais são concebidas como alterações do significado intrínseco das normas da constituição, decorrentes de novas percepções do Direito, como resultado da interpretação inovadora em casos fáticos, sem a necessária alteração do texto constitucional, como prevista formalmente para as ementas constitucionais (NASCIMENTO, 2021).

O processo interpretativo de enunciados normativos de compreensão ampla, como "*interesse social, abuso de poder econômico*" e princípios textuais abertos, como "*igualdade e dignidade da pessoa humana*", tornam o intérprete coparticipante da criação do Direito, como atividade cognitiva do jurista (BARROSO, 2020). Não obstante, o processo interpretativo jurisprudencial oscila significativamente, de tal maneira que a interpretação e aplicação do texto constitucional, deve ser harmonizada, em todas as instâncias do poder judiciário, a fim de ampliar a segurança jurídica e a previsibilidade processual (SANTOS, 2021). Em matéria tributária, as súmulas vinculantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - STF, buscam unificar a interpretação do texto constitucional, contribuindo para a harmonia e compreensão linear das normas tributárias, como no caso da mutação constitucional que ocorreu no art. 150, VI, "d", da Constituição Federal, referente ao conceito de "livro", acarretando na elaboração da Súmula Vinculante nº 57, do Supremo Tribunal Federal (RIBEIRO, 2021).

Diante do exposto, este projeto empreende na análise das Súmulas Vinculantes do STF em matéria tributária, na compreensão da dinâmica interpretativa do STF, com o objetivo de unificar e harmonizar o Sistema Tributário Nacional.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Metodologia

Este trabalho desenvolve-se por meio do método dedutivo de análise, pela qual as Súmulas Vinculantes em matéria tributária foram analisadas a partir das normas e princípios constitucionais, em direção às interpretações específicas e pormenorizadas do Supremo Tribunal Federal. As Súmulas Vinculantes foram categorizadas em grupos de decisões em que o STF considera normas tributárias constitucionais e outras inconstitucionais, como resultado do processo interpretativo pacificador.

Resultados

As Súmulas Vinculantes deliberadas pelo STF, que consideram normas tributárias constitucionais, estão apresentadas na tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Súmulas Vinculantes e Normas Tributárias Constitucionais, segundo o STF.

Súmulas Vinculantes (nº)	Norma Tributária Constitucional	Referência
29	É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.	(BRASIL, 2023a)
48	Na entrada de mercadoria importada do exterior, é legítima a cobrança do ICMS por ocasião do desembaraço aduaneiro.	(BRASIL, 2023b)
50	Norma legal que altera o prazo de recolhimento de obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade.	(BRASIL, 2023c)
52	Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas.	(BRASIL, 2023d)

Fonte: o autor.

Nesse mesmo sentido, as súmulas vinculantes que consideram normas tributárias inconstitucionais, estão apresentadas na tabela 2, adiante:

Tabela 2 – Súmulas Vinculantes e Normas Tributária Inconstitucionais, segundo o STF.

Súmulas Vinculantes (nº)	Norma Tributária Inconstitucional	Referência
8	São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário.	(BRASIL, 2023e)
21	É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.	(BRASIL, 2023f)
24	Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo.	(BRASIL, 2023g)
31	É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS sobre operações de locação de bens móveis.	(BRASIL, 2023h)
32	O ICMS não incide sobre alienação de salvados de sinistro pelas seguradoras.	(BRASIL, 2023i)

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Tabela 2 – Súmulas Vinculantes e Normas Tributárias Inconstitucionais, segundo o STF (Continuação)

41	O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. (BRASIL, 2023j)
----	--

Fonte: o autor.

Discussão

A competência da guarda da Constituição no Brasil, qualidade precípua designada ao Supremo Tribunal Federal, encontra-se prescrita no art. 102 da Constituição da República (BRASIL, 2023). Com efeito, o legítimo exercício jurisdicional de proteção à constituição pela Suprema Corte, se dá por distintas vias procedimentais, originárias em controle concentrado de constitucionalidade ou por meio do controle difuso, em fase recursal. Em matéria constitucional, a última palavra é do STF. Nesse sentido, a Suprema Corte detém as prerrogativas de afastar do ordenamento jurídico aquelas normas incongruentes, dissonantes às normas constitucionais. Após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, o STF poderá de ofício ou por provocação, editar enunciado de súmula com efeito vinculante, a fim de validar a interpretação de determinadas normas, harmonizando a compreensão aos demais órgãos do Poder Judiciário e administração pública direta e indireta. Para tal, as Súmulas Vinculantes são disciplinadas pela Lei nº 11.417, de dezembro de 2006, que regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal (BRASIL, 2023k).

Em matéria tributária, distintas controvérsias reiteradas e de repercussão geral foram deliberadas pela suprema corte, que tem se pronunciado acerca da constitucionalidade e inconstitucionalidade de determinadas normas. Conforme a organização das súmulas vinculantes apresentadas nas Tabelas 1 e 2 dos Resultados, observamos as normas declaradas constitucionais, coerentes e sintônicas à Constituição da República e aquelas afastadas do ordenamento jurídico nacional por sua inconstitucionalidade. Como nos leciona o ministro Joaquim Barbosa: “A observância de normas gerais em matéria tributária é imperativo de segurança jurídica, na medida em que é necessário assegurar tratamento centralizado a alguns temas para que seja possível estabilizar legitimamente as expectativas” (BRASIL, 2023l).

Após prévias notas, passamos a analisar nas linhas seguintes, as matérias tributárias sumuladas pelo STF. A princípio as declaradas constitucionais. A Súmula nº 29 (BRASIL, 2023a) disciplina a base de cálculo das taxas, presumindo a possibilidade de se empregar um ou mais elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique a identidade integral entre uma base e outra, considerando tal prática constitucional. É bem de ver que o art. 145, § 2.º da CF (BRASIL 2023k), prescreve que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de imposto, ademais o parágrafo único do art. 77 do CTN (BRASIL, 2023m) considera que a taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto. Nesse mesmo sentido, o STF considera constitucional a legítima cobrança de ICMS por ocasião de desembarque aduaneiro, antecipando o fato gerador para o momento em que se dá o recebimento em terminal portuário ou aéreo, situado fora dos limites do Estado de destino da mercadoria. É certo que o fato gerador da obrigação principal é a situação fática definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência, conforme prescrito no art. 114 do CTN (BRASIL, 2023m). Não obstante, o entendimento da suprema corte, editado na súmula vinculante nº 48, antecipa o fato gerador em questão, reduzindo a sonegação e o esforço de fiscalização, sem gravame ao contribuinte. Outra súmula que considera matéria tributária constitucional lastra-se ao princípio da anterioridade. Previsto pela Constituição Federal, tal princípio veda a arrecadação ou majoração tributária no mesmo exercício financeiro ou antes de decorridos noventa dias da publicação da lei que os institui. Conforme previsto no art. 150 da CF (BRASIL, 2023k), o princípio da anterioridade é um meio de garantir previsibilidade ao contribuinte, evitando cobrança ou majoração de tributos repentinos. Sendo assim, a Súmula Vinculante nº 50 declara constitucional, normas legais que apenas deslocam o prazo de recolhimento da obrigação, sem a criação ou majoração tributária. É bem verdade que as limitações ao poder de tributar são garantias aos contribuintes previstas pela CF/88 (BRASIL, 2023k). Conforme prescrito no art. 150, VI, “c”, da CF (BRASIL, 2023k), é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos. Destarte, a Súmula Vinculante nº 52, concorre ao entendimento da imunidade ao IPTU de imóveis

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

pertencentes a qualquer das entidades referidas, ainda que alugada a terceiros, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas.

Entretanto, na Tabela 2 dos Resultados, apresentamos as Súmulas Vinculantes editadas pelo STF, que consideram normas tributárias inconstitucionais, e foram devidamente afastadas do ordenamento jurídico brasileiro. A Súmula Vinculante nº 8, por exemplo, manifesta a inconstitucionalidade de parte de Lei e de Decreto-Lei que têm a pretensão de regular matéria prescricional e decadencial tributária, disciplinas reservadas ao Código Tributário Nacional, lei ordinária acolhida como lei complementar pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2023m). Conforme expresso na Constituição pátria, cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria tributária, especialmente sobre prescrição e decadência. De acordo com Nascimento (2021), a norma anulável só sai do ordenamento depois de declarada a sua anulabilidade, portanto, todos os efeitos produzidos até tal reconhecimento são preservados. Nesse sentido, os recolhimentos efetuados nos prazos previstos nos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991 e não impugnados antes da conclusão desta súmula vinculante foram considerados legítimos. É bem de ver que os efeitos da Lei considerada inconstitucional pela Súmula nº 08 (BRASIL, 2023e) passa a não ter validade apenas após a interpretação e intervenção do Supremo Tribunal Federal- STF, harmonizando e limitando assim a atividade administrativa do Fisco.

Os princípios constitucionais otimizam as normas jurídicas que conferem sentido estrito de eficácia exata, harmonizando a interpretação hermenêutica em casos fáticos de interpretação genérica (SILVA, 2005). Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2000), “a desatenção aos princípios jurídicos implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”. Com efeito, o princípio do contraditório e proporcionalidade são violados quanto à exigência de depósito ou arrolamento prévio de dinheiro e bens para a admissibilidade de recurso administrativo. Neste caso, observamos a Súmula Vinculante nº 21 (BRASIL, 2023f), que busca harmonizar o entendimento da inconstitucionalidade de tal exigência.

Em matéria penal, a subsunção do fato concreto ao tipo criminal expresso objetivamente é condição determinante para a justa punibilidade do infrator. Conforme entendimento do STF, enquanto não haja decisão definitiva do processo administrativo de lançamento do tributo, como elemento normativo de tipo penal, não se tipifica crime material contra a ordem tributária, conforme exposto na Súmula Vinculante nº 24 (BRASIL, 2023g). A inconstitucionalidade também foi prevista na Súmula Vinculante nº 31 (BRASIL, 2023h), ao entender que o imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS (Imposto Municipal), não incide sobre operações de locação de bens móveis. Neste caso, os precedentes representativos enfatizam a impossibilidade da legislação tributária municipal alterar a definição e o alcance de conceitos de direito privado, conforme previsto no art. 110 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 2023m). Outro entendimento inconstitucional previsto na Súmula Vinculante nº 32 (BRASIL, 2023i), empreende que o ICMS não incide sobre alienação de salvados de sinistro pelas seguradoras, por não ter natureza de circulação de mercadorias.

Em se tratando do serviço de iluminação pública, a suprema corte entende que não pode ser remunerado mediante taxa, por se tratar da prestação de utilidades inespecíficas, indivisíveis e insuscetíveis de serem vinculadas a determinado contribuinte, não podendo ser custeadas senão por meio da arrecadação dos impostos gerais, conforme a Súmula Vinculante nº 41 (BRASIL, 2023j).

Conclusão

A complexidade do Sistema Tributário Nacional, compreendido pelo conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a tributação, consequente ao plexo normativo formado pela Constituição da República, pelas leis complementares e pelas leis de cada pessoa política da federação, conduz a um sistema tributário composto por múltiplos diplomas legais. A Constituição admite diversos sentidos, sejam de ordem teórica ou prática, o que propicia a base para a formação do sistema normativo. Ao ordenamento jurídico, pressupõe-se ordem e unidade harmônica. A ruptura da ordem e da harmonia deverá incitar mecanismos de controle para o seu restabelecimento. Ao Supremo Tribunal Federal designa-se a competência para deliberar sobre as inconstitucionalidades de leis editadas a partir das expectativas de cada ente federativo. Sendo assim, este trabalho reúne as publicações de Súmulas Vinculantes pela suprema corte em matéria tributária, buscando elucidar a dinâmica construtiva do ordenamento jurídico a partir da perspectiva constitucional.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Referências

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em Abril/2023. 2023m

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Extraordinário 433.352 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. j. 20-4-2010, 2ª T, DJE de 28-5-2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/7146418>. Acesso em: ago/2023. 2023l

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em jun/2023. 2023k

BRASIL. Senado Federal. Lei nº 11.417 de 19/11/2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br>. Acesso em: mar/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 29**. É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. Sessão Plenária de 03/02/2010. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2010, p.1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula778/false>. Acesso em: jun/2023. 2023a

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 48**. Na entrada de mercadoria importada do exterior, é legítima a cobrança do ICMS por ocasião do desembaraço aduaneiro. Sessão Plenária de 27/05/2015. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2015, p.1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula807/false>. Acesso em: jun/2023. 2023b

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 50**. Norma legal que altera o prazo de recolhimento de obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade. Sessão Plenária de 17/06/2015. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2015, p.1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula810/false>. Acesso em: jun/2023. 2023c

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 52**. Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, "c", da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas. Sessão Plenária de 18/06/2015. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2015, p.2. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula811/false>. Acesso em: jun/2023. 2023d

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 8**. São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário. Sessão Plenária de 12/06/2008. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2008, p.1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula744/false>. Acesso em: jun/2023. 2023e

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 21.** É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo. Sessão Plenária de 29/10/2009. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2009, p.1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula769/false>. Acesso em: jun/2023. 2023f

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 24.** Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo. Sessão Plenária de 02/12/2009. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2009, p.1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula773/false>. Acesso em: jun/2023. 2023g

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 31.** É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS sobre operações de locação de bens móveis. Sessão Plenária de 04/02/2010. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2010, p.1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula779/false>. Acesso em: jun/2023. 2023h

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 32.** O ICMS não incide sobre alienação de salvados de sinistro pelas seguradoras. Sessão Plenária de 16/02/2011. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2011, p.1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula780/false>. Acesso em: jun/2023. 2023i

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 41.** O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. Sessão Plenária de 11/03/2015. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 2015, p.2. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula796/false>. Acesso em: jun/2023. 2023j

BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional.** 15º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

COSTA, R. H. Código tributário nacional comentado em sua moldura constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. – São Paulo : Malheiros, 2000, p. 747/748.

NASCIMENTO, F. A. S. Curso de Controle de Constitucionalidade. Leme, SP: Mizuno, 2021.

SANTOS, J. S. P. **A importância do instituto da Súmula Vinculante e sua relação com o princípio da separação dos poderes.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/92798/a-importancia-do-instituto-da-sumula-vinculante-e-sua-relacao-com-o-principio-da-separacao-dos-poderes>. 2021. Acesso em: 27 de março de 2023.

SILVA, R. C. B. E. **Princípios Constitucionais.** 2005. 234 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

Agradecimentos

Agradeço ao professor Dr. Adem Bafti pela orientação e ensinamentos.