



P A R E C E R PGFN/CRJ/Nº 506/2010

Multa Administrativa. Período anterior à edição da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009. Prescrição. Cobrança. Observância do Decreto 20.910/32.

Jurisprudência pacífica do Egrégio Superior Tribunal de Justiça.

Aplicação da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recursos e a desistir dos já interpostos.

I

O escopo do presente Parecer é analisar a possibilidade de se promover, com base no inciso II do artigo 19 da Lei nº 10.522, de 19.07.2002, e no Decreto n.º 2.346, de 10.10.1997, a dispensa de interposição de recursos ou o requerimento de desistência dos já interpostos, **com relação às decisões judiciais que fixam o entendimento de que, em se tratando da prescrição do direito de a Fazenda Pública executar valor da multa administrativa, ante a inexistência de regra própria e específica, deve-se aplicar o prazo quinquenal estabelecido no artigo 1º do Decreto 20.910/32.**

2. Este Parecer, em face da alteração trazida pela Lei nº 11.033, de 2004, à Lei nº 10.522/2002, terá também o condão de dispensar a apresentação de contestação pelos Procuradores da Fazenda Nacional sobre a matéria.

3. O presente estudo é feito em razão da existência de decisões reiteradas de ambas as Turmas de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça – STJ – bem como do Tribunal Superior do Trabalho, considerando que as multas administrativas de natureza não tributária possuem prazo prescricional de cinco anos, aplicando-se analogicamente o Decreto 20.910/32.

II

4. Inicialmente, atente-se para o fato de que, com a promulgação da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009, proveniente da Medida Provisória 449, de 3 de dezembro de 2008, foi incluído o art. 1º-A na Lei 9.873/1999, que estabelece que *“constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor”*. Assim, observe-se que, a partir da entrada em vigor da Lei 11.941, ou seja, a partir de 28 de maio de 2009, o prazo prescricional aplicável às multas administrativas relativas a crédito não tributário será de 5 (cinco) anos.

5. A dúvida que surge corresponde ao período anterior que, de acordo com o entendimento da União em sua defesa, consiste na não subsunção do prazo de prescrição da multa administrativa aos artigos 1º do Decreto nº 20.910/32 e/ou 1º da Lei nº 9.873/99 e/ou 174, caput, do CTN. Defendia-se que se aplicava ao caso o prazo previsto na legislação civil para as relações



peçoais: de 20 anos para as multas administrativas definitivamente constituídas antes do CC/2002 e 10 anos para as demais¹.

6. Ocorre que o Poder Judiciário tem entendido diversamente, restando assente no âmbito do STJ o posicionamento segundo o qual, quando se trata de prescrição do direito de o ente público executar valor de multa administrativa, por estar revestida de natureza pública - pois é aplicada e exigida pela Administração Pública, diante da inexistência de regra própria e específica, deve-se aplicar o prazo quinquenal estabelecido no art. 1º do Dec. 20.910/32.

7. Feito esse registro inicial, é relevante assinalar que, face ao entendimento firmado no âmbito do STJ, busca-se através da elaboração deste parecer apenas alcançar o prazo prescricional das multas administrativas que não possuam preceito legal específico, não abrangendo, portanto, as multas do FGTS² – de acordo com previsão expressa no art. 23, §5º, da Lei 8.036/90³, o prazo prescricional para as multas do FGTS é de 30 (trinta) anos.

8. Quanto às multas eleitorais e multas penais, importante ressaltar que não se tratam de multas administrativas, uma vez que:

a) as multas eleitorais - são originadas por infração às normas de igual natureza e constituídas através de decisão judicial proferida pela Justiça Eleitoral, tendo jurisprudência pacífica neste âmbito afirmando a aplicabilidade do Código Civil na hipótese⁴;

b) a multa penal – A Lei 9.268/96 passou a determinar, no art. 51 do CP, que, *"transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição"*. Assim, a competência para sua execução passou a ser da Fazenda Pública, no entanto, tal fato não teve o condão de transformá-las em multas administrativas, devendo o seu prazo prescricional ser regido pela legislação civil na falta de regramento específico.

9. Não obstante se verifique regramento distinto com relação às multas administrativas na seara trabalhista, observa-se que o mesmo posicionamento vem sendo adotado pelo Tribunal Superior do Trabalho, *"ante a inexistência de preceito legal especificamente destinado a reger a prescrição relativa à multa administrativa, inclinou-se a jurisprudência no sentido de recorrer à aplicação analógica do artigo 1º do Decreto nº 20.910/1932, de forma a igualar em cinco anos o prazo de cobrança das dívidas ativa e passiva da Fazenda Pública"* (TST-AIRR-2864/2005-036-

1 Até a edição do Código Civil de 2002, o tratamento do instituto da prescrição encontrava a regra geral prevista no Código Civil de 1916, a saber: vinte anos para as ações pessoais e para as reais dez entre presentes e quinze entre ausentes.

2 Sobre o caráter administrativo das multas do FGTS conferir o RESP 882.545/RS.

3 Lei 8.036/90, art. 23. § 5º: *"O processo de fiscalização, de autuação e de imposição de multas rege-se pelo disposto no Título VII da CLT, respeitado o privilégio do FGTS à prescrição trintenária"*.

4 TSE, RESPE-34279, Rel. Min Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Data do Julgamento 18/11/2008. PSESS 19/11/2008; TSE, RESPE-34143, Rel. Min Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Data do Julgamento 12/11/2008, PSESS 12/11/2008; TSE, RESPE-33919, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Data do Julgamento 20/10/2008, PSESS 21/10/2008; TSE, RESPE-29356, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Data do Julgamento 04/09/2008, PSESS 4/9/2008, entre outros.



23-40.8, Min. Guilherme Caputo Bastos, DJ 02/10/2009). Com o mesmo entendimento: AIRR - 179340-18.2008.5.06.0102 , Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 02/12/2009, 6ª Turma, Data de Publicação: 11/12/2009; AIRR - 819340-75.2005.5.10.0014 , Relator Ministro: Aloysio Corrêa da Veiga, Data de Julgamento: 02/12/2009, 6ª Turma, Data de Publicação: 18/12/2009; AIRR - 43640-93.2006.5.06.0311 , Relator Ministro: Horácio Raymundo de Senna Pires, Data de Julgamento: 25/11/2009, 3ª Turma, Data de Publicação: 11/12/2009; AIRR - 214540-11.2005.5.02.0003 , Relator Ministro: Walmir Oliveira da Costa, Data de Julgamento: 28/10/2009, 1ª Turma, Data de Publicação: 06/11/2009.

10. Neste sentido, vale a pena conferir o seguinte excerto do voto proferido pelo E. Ministro HAMILTON CARVALHIDO REsp 1.105.442/RJ, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, sujeito ao procedimento do artigo 543-C do Código de Processo Civil, cujos termos bem elucidam a questão:

“VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO (Relator): Senhor Presidente, conheço da insurgência especial porque devidamente deduzidas as razões recursais, por se cuidar de questão exclusivamente de direito e porque resta indubitavelmente prequestionada a questão federal, relativa à prescrição para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa administrativa.

É que decidiu o Tribunal a quo que a prescrição é vintenária, regendo-se pelo Código Civil, afastando-se, assim, a legislação federal de natureza tributária, cuja incidência é postulada pelo recorrente.

Isso estabelecido, a Administração Pública, por força de sua natureza e função, observado o due process of law, tem o dever-poder de intervir no direito de liberdade e de propriedade dos administrados, por meio do denominado "poder de polícia".

Para o exercício da polícia administrativa, dispõe a Administração Pública de normas e atos administrativos, gerais e específicos, visando à concretude desse poder, assim definido por Celso Antonio Bandeira de Mello:

“Para caracterizar este setor de atividade estatal, compreensivo tanto das leis que delineiam o âmbito da liberdade e da propriedade (isto é, que dimensionam tais direitos) quanto dos atos administrativos que lhes dão execução, usa-se (e no passado usava-se muito mais que hoje) a equívoca expressão ‘poder de polícia’.

(...)

O certo é que, embora nos pareça uma terminologia indesejável, ela persiste largamente utilizada entre nós não se podendo, então, simplesmente desconhecê-la. Daí por que continuaremos a nos servir dela e trataremos do tema sob esta mesma rubrica, registrando, entretanto e desde logo, um importante esclarecimento. A saber: usaremos a expressão ‘poder de polícia’ quando estivermos nos referindo tanto às leis condicionadoras da liberdade e da

propriedade quanto aos atos administrativos pelos quais se procede a suas concreções. Servir-nos-emos da expressão ‘polícia administrativa’ quando reportados tão-só a comportamentos administrativos. É a esta dualidade que correspondem os sentidos amplo e estrito da locução ‘poder de polícia’.

(...)

A expressão ‘poder de polícia’ pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções mais gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Esta acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa.” (in Curso de Direito Administrativo, 26a ed., São Paulo: Malheiros, 2009, págs. 814/815).

Acerca do prazo para o exercício desse poder de polícia, doutrina e jurisprudência são uniformes na submissão do poder do Estado ao tempo, em obséquio da segurança jurídica, um dos fins colimados pelo Direito, eis que, como anota Hely Lopes Meirelles, citando J. J. Canotilho, “A segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do



Estado de Direito. É ela, ao lado da legalidade, um dos princípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito." (in Direito Administrativo Brasileiro, 26ª edição, Editora Malheiros, pág. 90).

No sistema de direito positivo brasileiro, contudo, o poder de polícia não se mostrou, anteriormente, submetido a prazos, estabelecendo-se apenas prazos prescricionais em favor da União, Estados e Municípios, como é da letra do Decreto nº 20.910/32, que "Regula a prescrição quinquenal".

Com efeito, falta previsão legal específica, aplicável à espécie.

É que não tem incidência o artigo 174 do Código Tributário Nacional, já que não se cuida de crédito de natureza tributária, tampouco as regras de prescrição do Código Civil, uma vez que também não se trata de relação jurídica de direito privado, mas, sim, de relação jurídica de direito público, regendo-se, por força mesmo da natureza das coisas, pelas normas de Direito Administrativo, já que se cuida de crédito de natureza evidentemente administrativa, oriundo do exercício do poder de polícia do Estado.

Daí por que a doutrina vinha admitindo uniformemente a aplicação do prazo quinquenal também contra a Fazenda Pública, por incidência isonômica do Decreto nº 20.910/32, à exceção de Celso Antônio Bandeira de Mello que, também agora, passou a adotar o prazo quinquenal por ser uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de direito público, quer relativamente ao Estado, quer relativamente ao particular, como se recolhe no seguinte excerto de sua obra:

"(...)

No passado (até a 11ª edição deste Curso) sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia ao estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis.

Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes dever-se-á, pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público.

Nestas, encontram-se duas orientações com tal caráter:

a) a relativa à prescrição em casos inversos, isto é, prescrição de ações do administrado contra o Poder Público. Como dantes se viu, o diploma normativo pertinente (Decreto 20.910 de 6.1.32, texto com força de lei, repita-se, pois editado em período no qual o Poder Legislativo estava absorvido pelo Chefe do Executivo) fixa tal prazo em cinco anos. Acresça-se que é este também o prazo de que o administrado dispõe para propor ações populares, consoante o art. 21 da Lei da Ação Popular Constitucional (Lei 4.717, de 29.6.65). Em nenhuma se faz discrimen, para fins de prescrição entre atos nulos e anuláveis. O mesmo prazo, embora introduzido por normas espúrias (as citadas medidas provisórias expedidas fora dos pressupostos constitucionais), também é o previsto para propositura de ações contra danos causados por pessoa de Direito Público ou de Direito Privado prestadora de serviços públicos, assim como para as ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta ou por danos oriundos de restrições estabelecidas por atos do Poder Público;

b) a concernente ao prazo de prescrição para o Poder Público cobrar débitos tributários ou decadencial para constituir o crédito tributário. Está fixado em cinco anos, conforme há pouco foi mencionado. Também já foi referido que, a teor da Lei 9.873, de 23.11.99 (resultante da conversão da Medida Provisória 1.859-17, de 22.10.99), foi fixado em cinco anos o prazo para prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor; a menos que esteja em pauta conduta criminosa, hipótese em que vigorará o previsto para ela. É, outrossim, de cinco anos, o prazo para a Administração, por si própria, anular seus atos inválidos dos quais hajam decorrido efeitos favoráveis ao administrado, salvo comprovada má-fé (o que, entretanto, faz presumir prazo maior quando houver comprovada má-fé) consoante dispõe o art. 54 da lei 9.784, de 29.1.1999, disciplinadora do processo administrativo. Também aí não se distingue entre atos nulos e anuláveis. Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição



legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou em ambas as partes de relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles é, como regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis.(...)” (ob. cit., págs. 1.046/1.048).

E, também na jurisprudência, com a adoção do prazo quinquenal, como se recolhe no voto do Eminentíssimo Ministro Castro Meira, no REsp nº 946.232/RS:

"(...)

O Tribunal a quo decidiu aplicar o prazo prescricional de vinte anos, previsto no art. 177 do Código Civil de 1916, então vigente (a ação foi ajuizada em 28.02.92). Entendeu, então, que, à míngua de previsão legal de outro prazo, caberia invocar a norma geral constante do Código Civil. O recorrente pede que seja adotado o prazo quinquenal previsto no CTN e/ou no Decreto 20.910/32.

O fato de achar-se inscrito na dívida ativa não é suficiente para que o crédito exequendo possa ter a natureza tributária ou sobre ele incidirem as regras próprias dos créditos tributários. Como sabido, a inscrição na dívida ativa da União configura mero ato de controle da sua legalidade, que permite a formação do título executivo extrajudicial – a certidão de dívida ativa (CDA), extraída do respectivo termo de inscrição. O ato de inscrição não tem o condão de alterar a natureza do crédito de forma a transformar toda a dívida ativa em dívida tributária. Cada crédito é regido pelas normas legais inerentes à sua natureza.

O acórdão recorrido optou pela adoção por analogia do art. 177 do Código Civil de 1916, ainda que se cuide de crédito que não possua natureza civil, mas administrativa, por tratar-se de multa aplicada em razão do exercício do poder de polícia exercido pela extinta Sunab.

A dificuldade acerca da questão existe porque a lei não é expressa quanto ao prazo para a cobrança de créditos dessa natureza. Inexistindo regra específica sobre prescrição, deverá o intérprete valer-se da analogia e dos Princípios Gerais do Direito como técnica de integração, já que a imprescritibilidade é exceção, somente aceita por expressa previsão constitucional.

A doutrina, em sua maioria, posiciona-se pela aplicação do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, que diz respeito às dívidas passivas da Administração, por isonomia (...)

A jurisprudência desta Corte, ainda que empreste interpretação restritiva às regras de prescrição, tem analisado a matéria à luz do disposto nos arts. 1º do Decreto 20.910/32, optando por reconhecer que se deve considerar quinquenal o prazo em análise, sob pena de restar violado o princípio da simetria (...)

Cabe, assim, reformar o acórdão recorrido, restabelecendo a decisão de primeira instância, tendo em vista que a prescrição de créditos de natureza administrativa se rege, por analogia, pelo art. 1º do Decreto 20.910/32, no prazo de cinco anos.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial ."

Não foi outra, a propósito, a solução que se adotou no âmbito da Administração Pública Federal, pondo termo a controvérsias e requisições doutrinárias e jurisprudenciais, ao se editar a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que "Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências", fixando prazo quinquenal para a execução fiscal, contado da constituição definitiva do crédito, ao dispor, em sua redação dada pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, na íntegra:

"Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.



Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória:

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;

V - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

II - do termo de compromisso de que trata o § 5º do art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com a redação dada pela Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997.

Art. 4º Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2º, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1º de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data.

Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária.

Art. 6º Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.859-16, de 24 de setembro de 1999.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Ficam revogados o art. 33 da Lei nº 6.385, de 1976, com a redação dada pela Lei nº 9.457, de 1997, o art. 28 da Lei nº 8.884, de 1994, e demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial."

De todo o exposto resulta que, conquanto se entenda não atribuir à Lei nº 9.873/99 aplicação subsidiária nos âmbitos estadual e municipal, eis que sua eficácia é própria do âmbito da Administração Pública Federal, direta e indireta, resta incontroverso, de todo o constructo doutrinário e jurisprudencial, que é de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito, com o vencimento do prazo do seu pagamento (cf. artigo 39 da Lei nº 4.320/64), aplicando-se o artigo 1º do Decreto nº 20.910/32 em obséquio mesmo à simetria que deve presidir os prazos prescricionais relativos às relações entre as mesmas partes e até autoriza, senão determina, a interpretação extensiva, em função de sua observância.

(...)

Rejeito, por fim, a pretendida modulação dos efeitos do presente julgado uma vez que, para além de se cuidar de entendimento doutrinário e jurisprudencial já consolidado, inexistindo inovação qualquer no ordenamento jurídico, o certo é que a eventual modificação de entendimento jurisprudencial não dá ensejo à atribuição de eficácia prospectiva a julgado, à absoluta falta de amparo legal e constitucional.

Pelo exposto, dou provimento ao recurso especial para, acolhendo a exceção de pré-executividade, julgar extinta a execução fiscal, em face de prescrição.

Por se tratar de recurso representativo da controvérsia, sujeito ao procedimento do artigo 543-C do Código de Processo Civil, determino, após a publicação do acórdão, a comunicação à Presidência do STJ, aos Ministros da Corte Especial e aos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, com fins de cumprimento do disposto no parágrafo 7º do artigo 543-C do Código de Processo Civil (artigos 5º, inciso II, e 6º da Resolução nº 8/2008 do Superior Tribunal de Justiça).

É O VOTO".



11. Nessa linha, citam-se exemplos de decisões que expressam o posicionamento pacífico firmado no âmbito do E. STJ: REsp 694850/RJ, Rel. Ministro CARLOS FERNANDO MATHIAS (JUIZ FEDERAL CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2008, DJe 19/06/2008; AgRg no Ag 951568/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/04/2008, DJe 02/06/2008; AgRg no Ag 889000/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2007, DJ 24/10/2007 p. 206; AgRg no Ag 842096/MG, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/06/2007, DJ 25/06/2007 p. 227; REsp 860691/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/10/2006, DJ 20/10/2006 p. 336; REsp 539187/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/02/2006, DJ 03/04/2006 p. 229; REsp 840368/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/08/2006, DJ 28/09/2006 p. 227; REsp 623023/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2005, DJ 14/11/2005 p. 251.

III

12. Dimana das decisões acima citadas a firme posição do STJ, contrária ao entendimento da União acerca da matéria, que, em atenção ao princípio da isonomia, é de cinco anos o prazo para que a Administração Pública promova a execução de créditos decorrentes da aplicação de multa administrativa, se não houver previsão legal específica em sentido diverso.

13. De se notar que a questão não tem contornos constitucionais, vez que, segundo o entendimento assente do STF, a prescrição da multa administrativa qualifica discussão de índole infraconstitucional e eventual ofensa à Constituição seria apenas indireta, o que torna a posição do STJ definitiva. É o que se extrai da jurisprudência pacífica do E. STF:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (AI 698786 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 03/02/2009, DJe-048 DIVULG 12-03-2009 PUBLIC 13-03-2009 EMENT VOL-02352-17 PP-03383)

14. Por essas razões, impõe-se reconhecer que todos os argumentos que poderiam ser levantados em defesa dos interesses da União foram rechaçados pelo STJ nessa matéria, circunstância que conduz à conclusão acerca da impossibilidade de modificação do seu entendimento.

15. Nesses termos, não há dúvida de que futuros recursos que versem sobre o mesmo tema apenas sobrecarregarão o Poder Judiciário, sem nenhuma perspectiva de sucesso para a Fazenda Nacional. Portanto, continuar insistindo nessa tese significará apenas alocar os recursos colocados à disposição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em causas nas quais, previsivelmente, não se terá êxito.

16. Cumpre, pois, perquirir se, em face do sobredito, e tendo por fundamento o disposto no art. 19, II, da Lei nº 10.522, de 19.07.2002, e no art. 5º do Decreto nº 2.346, de 10.10.97, é o caso de ser dispensada a interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, bem como a dispensa de apresentação de contestação. Ora, os artigos citados têm o seguinte teor:



“Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre:

...

II - matérias que, em virtude de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, ou do Superior Tribunal de Justiça, sejam objeto de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda. ”

“Art. 5º. Nas causas em que a representação da União competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional havendo manifestação jurisprudencial reiterada e uniforme e decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em suas respectivas áreas de competência, fica o Procurador-Geral da Fazenda Nacional autorizado a declarar, mediante parecer fundamentado, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda, as matérias em relação às quais é de ser dispensada a apresentação de recursos. ”

17. Decorre dos dispositivos legais acima reproduzidos que a possibilidade de ser dispensada a interposição de recurso ou a desistência do que tenha sido interposto, bem como a autorização para não contestar, **desde que inexista outro fundamento relevante**, pode ser exercida pela Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, mediante ato declaratório, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda, observados os seguintes requisitos:

- a) a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tenha competência para representar, judicialmente, a União, nas respectivas causas; e
- b) haja decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em suas respectivas áreas de competência.

18. Examinando-se a hipótese vertente, desde logo, conclui-se que:

- I) nas causas que visem a obter a declaração da prescrição da ação de execução fiscal das multas administrativas, como na hipótese objeto deste Parecer, a competência para representar a União é da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, já que se trata de matéria fiscal (art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 1993 e art. 23 da Lei 11.457, de 2007); e
- II) as decisões, citadas exemplificativamente ao longo deste Parecer, manifestam a reiterada Jurisprudência do STJ no sentido de se reconhecer o prazo prescricional de 5 (cinco) anos das referidas multas, baseada na aplicação do Decreto 20.910/32, ante a falta de previsão legal.

19. Destarte, há base legal para a edição de ato declaratório da Senhora Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, a ser aprovado pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, que dispense a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional da interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, bem como de apresentar contestação, acerca da matéria ora abordada.

20. Por fim, merece ser ressaltado que o presente Parecer não implica, em hipótese alguma, o reconhecimento da correção da tese adotada pelo STJ. O que se reconhece é a pacífica jurisprudência desse Tribunal Superior, a recomendar a não apresentação de contestação, a não interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, eis que os mesmos se mostrarão inúteis e apenas sobrecarregarão o Poder Judiciário e a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.



IV

21. Assim, presentes os pressupostos estabelecidos pelo art. 19, II, da Lei nº 10.522, de 19.07.2002, c/c o art. 5º do Decreto nº 2.346, de 10.10.97, recomenda-se sejam autorizadas pela Senhora Procuradora-Geral da Fazenda Nacional a não apresentação de contestação, a não interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, **desde que inexistam outros fundamentos relevantes**, com relação às decisões judiciais que fixam o entendimento de que, em se tratando da prescrição do direito de a Fazenda Pública executar valor da multa administrativa, ante a inexistência de regra própria e específica, deve-se aplicar o prazo quinquenal estabelecido no artigo 1º do Decreto 20.910/32.

É o parecer.

À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de de 2010.

RACHEL NOGUEIRA DE SOUZA

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de de
2010.

JOÃO BATISTA DE FIGUEIREDO

Coordenador de Consultoria Judicial

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de de 2010.

CLAUDIO XAVIER SEEFELDER FILHO

Coordenador-Geral da Representação Judicial
da Fazenda Nacional

De acordo. Submeta-se à apreciação da Sra. Procuradora-Geral da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de de 2010.

FABRÍCIO DA SOLLER

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria
e Contencioso Tributário

Aprovo. Submeta-se à apreciação do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, para os fins da Lei nº 10.522, de 19.07.2002, e do Decreto nº 2.346, de 10.10.97. Após, publiquem-se os respectivos Despacho de Aprovação e Ato Declaratório.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de de 2010.

ADRIANA QUEIROZ DE CARVALHO

Procuradora-Geral da Fazenda Nacional