ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº. 16.315 | 14.

CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO INSCRITO EM DÍVIDA ATIVA. PRAZO PRESCRICIONAL PARA COBRANÇA DE MULTAS ADMINISTRATIVAS. ADEQUAÇÃO AO ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ), QUE SEDIMENTOU, NO RESP 1.105.442-RJ, SOB O RITO DO ART. 543-C, do CPC, A APLICAÇÃO DO PRAZO DE 05 (CINCO) ANOS PREVISTO NO DECRETO 20.910/32. PAGAMENTO INDEVIDO. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL DO DECRETO 20.910/32. MULTA PENAL. INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO PREVISTA NO CÓDIGO PENAL. DEMAIS HIPÓTESES SUJEITAS À CONSULTA ESPECÍFICA.

A Secretaria da Fazenda encaminha consulta acerca do prazo prescricional para a cobrança de crédito de origem não-tributária. Narra que os procedimentos de cobrança, assim como o sistema informatizado de cadastro e controle da Dívida Ativa da Receita Estadual, não estariam de acordo com o entendimento jurisprudencial mais recente, em especial com o que restou decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n. 1.105.442, o qual assentou que a prescrição para cobrança das multas administrativas deve seguir o prazo de cinco anos previsto no Decreto n. 20.910/32. Refere que, no âmbito da Receita Estadual, a Ordem de Serviço n. 01/02, no Título IV, Capítulo XIV, item 8.0, especifica que os créditos de origem não-tributária seguem os prazos prescricionais estabelecidos pelo Código Civil.

Desse modo, uma vez que o critério previsto na Ordem de Serviço estaria em conflito com o prazo reconhecido pela jurisprudência, a Subsecretaria Adjunta da Receita Estadual solicita pronunciamento da Procuradoria-Geral do Estado relativamente ao procedimento a ser adotado. Indaga também quanto ao prazo a ser observado para aos créditos de natureza não-tributária, que não

consistam em multas administrativas, tais como devoluções de pagamentos indevidos a servidores, entre outros. Por último, formula questão quanto ao prazo prescricional das multas penais.

Na Procuradoria-Geral do Estado, após conflito negativo de competência, restou decidido tratar-se de matéria a ser solvida pela Procuradoria Fiscal.

É o breve relatório.

Cumpre, inicialmente, delimitar o objeto da consulta que versa apenas quanto ao prazo prescricional para cobrança de crédito não-tributário, regularmente inscrito em dívida ativa. Igualmente, a dúvida da Secretaria da Fazenda consiste em saber quais as hipóteses em que já existe posição sedimentada dos Tribunais Superiores a fim de modificar o antigo critério de prescrição até então aplicado.

O conceito de dívida ativa não-tributária é dado pelo art. 39, §2º, da Lei n. 4.320/64, que tem a seguinte redação:

> Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.
>
> (...)
>
> § 2º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Verifica-se, assim, que são créditos oriundos de quaisquer débitos de terceiros perante a Fazenda Pública, decorrentes de obrigações vencidas e previstas em lei, regulamento ou contrato, desde que não tenham natureza tributária.

São passíveis de inscrição em dívida ativa, na forma do art. 2º, da Lei n. 6830/80, ato de controle administrativo da legalidade, a fim de atribuir-lhes certeza e liquidez. Tal inscrição, nos termos do §3º do referido dispositivo legal, tem a força de suspender, para os créditos não-tributários, a prescrição por 180 (cento e oitenta) dias ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

Exatamente por não decorrerem de relação material de direito tributário, não têm seus prazos prescricionais regulados pelo Código Tributário Nacional.

Impõe-se, portanto, verificar de qual relação de direito material decorre o crédito não-tributário.

A doutrina orientava-se no sentido de que "*a prescrição da Fazenda Pública contra o particular é a comum da lei civil ou comercial, conforme a natureza do ato ou contrato a ser ajuizado*"

Em resposta à questão específica, acerca da contagem do prazo prescricional de crédito não-tributário de responsabilidade de pessoas físicas e jurídicas que receberam recursos públicos e não fizeram a correlata prestação de contas, foi elaborado o Parecer n. 14.037, de autoria do Procurador do Estado Paulo Roberto Basso. No parecer, restou assentado que a regra geral seria a aplicação dos prazos prescricionais previstos no Código Civil.

Todavia, conforme bem referido pela Secretaria da Fazenda, no expediente que deu origem à consulta, a jurisprudência passou a aplicar, em diversas situações, o prazo prescricional de cinco anos, previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/32, que tem a seguinte redação:

> Art. 1º 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 5 (cinco) anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Conforme se extrai do texto legal, a norma em referência disciplina as ações contra a Fazenda Pública. Todavia, por um critério de simetria e aplicação do princípio da igualdade, o Poder Judiciário passou a aplicá-lo também para a cobrança dos créditos não-tributários decorrentes de multas administrativas.

O STJ sedimentou tal entendimento no julgamento do Recurso Especial nº 1.105.442-RJ, representativo da controvérsia, julgado sob o rito do art. 543-C do Código de Processo Civil.

Transcreve-se a ementa:

> RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. RITO DO ARTIGO 543-C DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. MULTA ADMINISTRATIVA. EXECUÇÃO FISCAL. PRAZO PRESCRICIONAL. INCIDÊNCIA DO DECRETO Nº 20.910/32. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.
> 1. 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 (artigo 1º do Decreto nº 20.910/32).
> 2. Recurso especial provido.
> (REsp 1105442/RJ, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 22/02/2011)

Do voto do relator, Min. Hamilton Carvalhido, deve-se transcrever a seguinte parte:

> "(...)
>
> 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.

(...)

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.

(...)"

Verifica-se, portanto, que, na hipótese das multas de natureza administrativa, decorrentes do exercício do poder de polícia, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que o prazo prescricional para cobrança do crédito não-tributário é de cinco anos, a partir do momento em que se torna exigível o crédito, aplicando-se o art. 1º do Decreto n. 20.910/32, por simetria.

Importante referir que, especificamente quanto às multas ambientais, há o Parecer n. 16.067, aprovado em 07.05.2013, de autoria da Procuradora do Estado Mabê Zanella Irigoyen, que concluiu pelos cinco anos para a prescrição executória da multa ambiental, nos termos da Súmula n. 467 do STJ, cuja redação é a seguinte: "Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental." (PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/10/2010, DJe 25/10/2010).

Assim, considerando os limites da consulta formulada, qual seja, a adequação do sistema de controle da Dívida Ativa Estadual ao atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça, quanto à prescrição das multas de natureza administrativa, é possível dizer que a correção dos prazos pode ser feita com base unicamente no entendimento jurisprudencial, uma vez que tomado sob o rito previsto no art. 543-C do CPC, o qual busca uniformizar a jurisprudência nacional e, de forma célere, garantir o mesmo desfecho a recursos repetitivos.

Tanto é assim, que o entendimento plasmado no REsp n. 1.105.442-RJ vem sendo aplicado pelo STJ e pelo Tribunal de Justiça do RS:

Vejamos:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO. DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL DO DECRETO N. 20.910/32. ESPECIAL EFICÁCIA VINCULATIVA DO ACÓRDÃO PROFERIDO NO RESP N.1.105.442/RJ. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA.
> 1. A Primeira Seção desta Corte, ao apreciar o REsp n. 1.105.442/RJ (recurso submetido à sistemática prevista no art. 543-C do CPC, c/c a Resolução 8/2008 - Presidência/STJ), pacificou entendimento no sentido de ser "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 (artigo 1º do Decreto nº 20.910/32)".
> 2. Agravo regimental não provido, com aplicação de multa de 1% (um por cento) sobre o valor corrigido da causa, na forma do art. 557, § 2º, do CPC.
> (AgRg no AREsp 272.472/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2013, DJe 01/04/2013)

> ADMINISTRATIVO. MULTA DE CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. PRESCRIÇÃO DA EXECUÇÃO.

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº REsp nº 1.105.442, RJ, relator o Ministro Hamilton Carvalhido, submetido ao regime do art. 543-C do Código de Processo Civil, firmou o entendimento de 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 (artigo 1º do Decreto nº 20.910/32)".

O precedente não fez qualquer modulação, de modo que o entendimento nele adotado vale para todas as execuções, inclusive aquelas porventura ajuizadas sob a égide de outra vertente jurisprudencial.

Agravo regimental desprovido.

(AgRg no REsp 1176888/RJ, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/03/2013, DJe 20/03/2013)

No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AGRAVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. PRESCRIÇÃO. 1. Em se tratando de matéria a cujo respeito há súmula ou jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior, o Relator está autorizado a negar seguimento ou a dar provimento a recurso. Art. 557 do CPC. 2. É válida a certidão de dívida ativa relativa à cobrança de multa administrativa que indica o número do processo administrativo e o fundamento legal. 3. O prazo de prescrição da ação de cobrança de multa pela prática de infração administrativa é de cinco anos e flui a contar do vencimento da obrigação. REsp repetitivo n.º 1.105.442/RJ. 4. O expediente para inscrição em dívida ativa é ato posterior de controle administrativo da legalidade para apurar a liquidez e certeza do crédito que não obsta a fluência da prescrição. Art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/80. Entre o vencimento da obrigação e a inscrição de dívida ativa flui a prescrição. Recurso desprovido. (Agravo Nº 70056389141, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 12/09/2013)

> APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA POR DESCUMPRIMENTO DA LEI MUNICIPAL Nº 7.494/94, RELATIVA A PORTA DE SEGURANÇA EM POSTO DE AUTO-ATENDIMENTO BANCÁRIO. NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. PRESCRIÇÃO. Tratando-se de execução fiscal de multa administrativa aplicada em razão do descumprimento de norma de segurança municipal, a qual não possui natureza tributária, o prazo prescricional para o seu ajuizamento é o quinquenal contido no art. 1º, do Decreto nº 20.910/32. Apesar de disciplinar o Decreto as pretensões contra a fazenda pública, deve ser aplicado extensivamente às ações por ela ajuizadas, desde que outro prazo não seja previsto em lei especial. No caso, o lapso iniciou com a notificação do devedor da penalidade imposta, momento em que restou exigível o crédito. Precedente do STJ em Recurso Especial Representativo de Controvérsia (REsp 1.105.442/RJ), processado na forma do art. 543-C do Código de Processo Civil). APELAÇÃO PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70047915673, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 25/07/2012)

Verifica-se, assim, pacificada a aplicação do prazo de cinco anos para prescrição de crédito não-tributário relativo à multa de natureza administrativa, podendo ser alterado o critério previsto na Ordem de Serviço n. 01/02, sem necessidade de lei. Tal medida visa evitar a perda de receita pelo escoamento do prazo prescricional apontado na jurisprudência, bem como a imposição de verba sucumbencial ao Estado pelo ajuizamento de crédito prescrito.

Resta, ainda, a indagação quanto ao prazo prescricional de outros créditos não-tributários, não originários de multa administrativa, bem como o prazo aplicável à multa penal.

A multa penal tornou-se dívida de valor a partir de alteração feita na redação do art. 51 do Código Penal pela Lei n. 9.268/96. A redação passou a ser a seguinte:

> Art. 51 - Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhes as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

O Parecer n. 13.467, de autoria da Procuradora do Estado Kátia Menegol, orientou no sentido de ser da competência da Fazenda Pública Estadual a cobrança das multas penais impostas pela Justiça Estadual. Posteriormente, o Parecer n. 14.891, de lavra do Procurador do Estado Luís Carlos Kothe Hagemann e da Procuradora do Estado Luciana Mabília Martins, revisou parcialmente o Parecer n. 13.467, no sentido de a prescrição da multa penal permanecer sendo regulada pelo Código Penal. Transcreve-se a ementa:

> MULTA PENAL. DÍVIDA DE VALOR. COBRANÇA PELA FAZENDA PÚBLICA. REVISÃO PARCIAL DO PARECER Nº 13.467. 1. O prazo de prescrição para cobrança da multa penal não é o da lei tributária, e sim o da lei penal, tendo em conta a natureza jurídica do débito. 2. Revisão parcial do Parecer nº 13.467, apenas para definir o aspecto específico do prazo prescricional. Reafirmação do referido Parecer em todos os seus demais termos.

Posteriormente, por ocasião do Parecer n. 15.536, de autoria do Procurador do Estado Max Möller, houve revisão parcial dos pareceres acima referidos, apenas para autorizar que, aos créditos decorrentes de multas penais, fosse aplicável o art. 2º da Lei n. 9.298/91, tanto no que se refere à dispensa de recurso, quanto no que trata da não obrigatoriedade de ajuizamento.

No entanto, cumpre esclarecer que o prazo prescricional para cobrança do crédito decorrente de multa continua sendo o prazo previsto no Código Penal, permanecendo, neste tópico, o entendimento exarado no Parecer n. 14.981.

O art. 114 do Código Penal determina:

> Art. 114 - A prescrição da pena de multa ocorrerá: (Redação dada pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)
>
> I - em 2 (dois) anos, quando a multa for a única cominada ou aplicada; (Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

> II - no mesmo prazo estabelecido para prescrição da pena privativa de liberdade, quando a multa for alternativa ou cumulativamente cominada ou cumulativamente aplicada. (Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

Destaca-se que a mesma lei que transformou a multa penal em dívida de valor, também fixou o prazo prescricional. Dessa forma, tem-se que a prescrição para cobrança da pena de multa regula-se pelos prazos previstos no Código Penal, uma vez que a relação que deu origem ao crédito é penal.

Deve-se verificar, especialmente, se a pena de multa foi a única aplicada, hipótese em que o prazo prescricional será de dois anos. Havendo também a aplicação de pena privativa de liberdade, o prazo prescricional segue o prazo previsto para a prescrição da pena privativa de liberdade, disciplinada nos artigos 109 e 110 do Código Penal.

Esse o entendimento recentemente aplicado pelo Tribunal de Justiça do Estado:

> TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. PENA DE MULTA DECORRENTE DE CONDENAÇÃO PENAL. PRESCRIÇÃO. REGRAS DO DIREITO PENAL. PRECEDENTES DO STJ. Conquanto a pena de multa, a partir da alteração introduzida pela Lei nº 9.268/96 no art. 51, CP, constitua dívida de valor, permanece inalterado o seu caráter penal, inclusive para efeitos de contagem do prazo prescricional, na esteira de precedentes do Superior Tribunal de Justiça. No caso, a teor do art. 114, I, CP, a prescrição da pena de multa se dá em 2 (dois) anos, tendo esta se implementado antes mesmo do ajuizamento do executivo fiscal. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO. PRINCÍPIOS DA SUCUMBÊNCIA E DA CAUSALIDADE. Evidente o cabimento da imposição de honorários advocatícios, não só pelo princípio da sucumbência, em virtude da procedência do pedido, mas também em razão do princípio da causalidade, uma vez que o Estado, com o ajuizamento da execução fiscal, deu causa à oposição da exceção de pré-executividade. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO ADESIVO. MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA. CABIMENTO. É cabível,

> ainda que procedente o pedido formulado, a interposição de recurso adesivo com vistas à majoração da verba honorária, razão pela se impõe o conhecimento da inconformidade. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ADEQUAÇÃO DO VALOR FIXADO. Estando o valor fixado em consonância com a menor complexidade da causa e o trabalho desenvolvido, observados os vetores do art. 20, §§ 3º e 4º, CPC, deve ser mantida a verba honorária definida pela sentença. (Apelação Cível Nº 70051986438, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 26/06/2013).

O acórdão acima referido traz diversos julgados do STJ acerca do tema, cumprindo destacar o seguinte:

> PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE VIGÊNCIA AOS ARTS. 51 DO CP E 174 DO CTN. PRESCRIÇÃO DA PENA DE MULTA. DÍVIDA DE VALOR. CARÁTER PENAL. APLICAÇÃO DO ART. 114 DO CP. LAPSO DE 02 ANOS.
> RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
> 1. É firme nesta Corte o entendimento segundo o qual o advento da Lei 9.268/96, que alterou o artigo 51 do Código Penal, convertendo a pena de multa em dívida de valor, não lhe retirou o caráter penal, atribuído pela própria Constituição Federal (art. 5º, XLVI, "c", CF). Precedentes.
> 2. A lei 9.268/96 alterou também o artigo 114 do Código Penal para determinar os lapsos prescricionais da pena de multa. Assim, aplicam-se as causas suspensivas da prescrição previstas na Lei 6.830/80 e as causas interruptivas disciplinadas no artigo 174 do Código Tributário Nacional. No entanto, o prazo prescricional continua sendo regido pelo Código Penal.
> 3. Recurso Especial a que se nega provimento.
> (REsp 1111584/RJ, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 08/09/2009)

Portanto, o prazo a ser aplicado para a contagem da prescrição da cobrança da multa penal é o previsto no art. 114 do Código Penal. O início da prescrição, após a sentença, seja ela condenatória ou homologatória de transação, é

do dia em que transita em julgado para a acusação, ou que revoga a suspensão condicional da pena ou livramento condicional, na forma do art. 112 do Código Penal. Daí a importância de acompanhar a certidão de multa penal, também a certidão de trânsito em julgado tanto para o Ministério Público, quanto para o acusado, bem como a sentença condenatória, a fim de que se verifique se houve unicamente fixação de pena de multa ou se há outra pena aplicada cumulativamente.

Constata-se, assim, que os créditos não-tributários, em regra, seguem os prazos prescricionais previstos nas relações de direito material que lhes dão origem, sempre se observando os critérios adotados na jurisprudência pacificada. Logo, sendo penal, rege-se pelo Código Penal, sendo administrativa a relação, o entendimento jurisprudencial veio a aplicar, por critério de simetria, o prazo de cinco anos previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/32. Sendo de direito privado, o prazo a ser aplicado é o do Código Civil ou legislação específica, se houver.

Desse modo, em relação aos créditos não-tributários que não decorrem, nem de multa penal, nem de multa administrativa, há que se analisar a relação material que deu origem ao crédito.

Relativamente aos valores decorrentes de pagamento indevido a servidor, verifica-se uma tendência do Superior Tribunal de Justiça em aplicar o prazo de cinco anos previsto no Decreto n. 20.910/32, por se tratar de relação administrativa.

Transcrevem-se as ementas:

> AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO DE COBRANÇA PROPOSTA PELO ESTADO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NO ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/32. PRECEDENTES.
> 1. "O prazo prescricional para a cobrança de crédito de natureza administrativa é de cinco anos, nos termos do Decreto nº 20.910/32, em obediência ao princípio da igualdade" (REsp 781601/DF, Rel. p/ Acórdão Min. NILSON NAVES, SEXTA TURMA, DJe 08/03/2010).

2. Agravo regimental improvido.
(AgRg no Ag 1029149/MG, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 07/10/2010, DJe 03/11/2010)

Execução. Restituição de valores indevidamente pagos a servidor público. Prescrição. Aplicação do art. 1º do Decreto nº 20.910/32.
1. O prazo prescricional para a cobrança de crédito de natureza administrativa é de cinco anos, nos termos do Decreto nº 20.910/32, em obediência ao princípio da igualdade.
2. Precedentes.
3. Recurso especial improvido.
(REsp 781601/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Rel. p/ Acórdão Ministro NILSON NAVES, SEXTA TURMA, julgado em 24/11/2009, DJe 08/03/2010)

Considerando os diversos julgamentos do STJ pela aplicação do prazo quinquenal para prescrição de créditos decorrentes de pagamento indevido a servidor, entende-se que, sem prejuízo de eventual discussão judicial para manutenção de crédito com prazo quinquenal já vencido, para fins de controle de sistema de dívida ativa, resguarda mais o interesse do Estado a adoção do prazo de cinco anos previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/32.

Resta salientar, ainda, que, embora se verifique uma ampliação das hipóteses de aplicação do prazo quinquenal para os créditos não-tributários, poderá haver situações em que aplicável o prazo previsto no Código Civil, nas relações que decorram do direito privado, mas que, aqui para o caso em exame, não serão consideradas, porquanto absolutamente excepcionais, e que deverão ser, se e quando for o caso, objeto de consulta específica a respeito do tema.

Para ilustrar, traz-se o julgamento do Recurso Especial n. 1.117.903-RS, processado na forma do art. 543-C do CPC, relativo ao prazo prescricional para a execução de crédito não-tributário, resultante do fornecimento de serviço de água e esgoto, que elucidou que, nesta hipótese, aplicam-se os prazos do Código Civil.

Transcreve-se a ementa:

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. FORNECIMENTO DE SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO. TARIFA/PREÇO PÚBLICO. PRAZO PRESCRICIONAL. CÓDIGO CIVIL. APLICAÇÃO.

1. A natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 447.536 ED, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 28.06.2005, DJ 26.08.2005; AI 516402 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30.09.2008, DJe-222 DIVULG 20.11.2008 PUBLIC 21.11.2008; e RE 544289 AgR, Rel.

Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26.05.2009, DJe-113 DIVULG 18.06.2009 PUBLIC 19.06.2009. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça: EREsp 690.609/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 26.03.2008, DJe 07.04.2008; REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.08.2009, DJe 21.08.2009; e EREsp 1.018.060/RS, Rel.

Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 09.09.2009, DJe 18.09.2009).

2. A execução fiscal constitui procedimento judicial satisfativo servil à cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, na qual se compreendem os créditos de natureza tributária e não tributária (artigos 1º e 2º, da Lei 6.830/80).

3. Os créditos oriundos do inadimplemento de tarifa ou preço público integram a Dívida Ativa não tributária (artigo 39, § 2º, da Lei 4.320/64), não lhes sendo aplicáveis as disposições constantes do Código Tributário Nacional, máxime por força do conceito de tributo previsto no artigo 3º, do CTN.

4. Consequentemente, o prazo prescricional da execução fiscal em que se pretende a cobrança de tarifa por prestação de serviços de água e esgoto rege-se pelo disposto no Código Civil, revelando-se inaplicável o Decreto 20.910/32, uma vez que: "... considerando que o critério a ser adotado, para efeito da prescrição, é o da natureza tarifária da prestação, é irrelevante a condição autárquica do concessionário do serviço público. O tratamento isonômico atribuído aos concessionários (pessoas de direito público ou de direito privado) tem por suporte, em tais casos, a idêntica natureza da exação de que são credores. Não há razão, portanto, para aplicar ao caso o art. 1º do Decreto 20.910/32, norma que fixa prescrição em relação às dívidas das pessoas de direito público, não aos seus créditos." (REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.08.2009, DJe 21.08.2009) 5. O Código Civil de 1916 (Lei 3.071) preceituava que: Art. 177. As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em 20 (vinte) anos, as reais em 10 (dez), entre presentes, e entre ausentes, em 15 (quinze), contados da data em que poderiam ter sido propostas.

(...) Art. 179. Os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo art. 177." 6. O novel Código Civil (Lei 10.406/2002, cuja entrada em vigor se deu em 12.01.2003), por seu turno, determina que: "Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

(...) Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada."

7. Consequentemente, é vintenário o prazo prescricional da pretensão executiva atinente à tarifa por prestação de serviços de água e esgoto, cujo vencimento, na data da entrada em vigor do Código Civil de 2002, era superior a dez anos. Ao revés, cuidar-se-á de prazo prescricional decenal.

8. In casu, os créditos considerados prescritos referem-se ao período de 1999 a dezembro de 2003, revelando-se decenal o prazo prescricional, razão pela qual merece reforma o acórdão regional.

9. Recurso especial provido, determinando-se o retorno dos autos à origem, para prosseguimento da execução fiscal, uma vez decenal o prazo prescricional pertinente. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008.

(REsp 1117903/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 01/02/2010)

Logo, poderá haver situações em que a prescrição dos créditos não-tributários permanecerá regulada pelos prazos do Código Civil, ou por leis específicas, devendo sempre ser analisada qual a relação de direito material subjacente.

Aliás, acerca deste tema, vale lembrar que nem todos os créditos da Fazenda Pública são passíveis de inscrição em dívida ativa, devendo-se observar, a fim de garantir certeza e liquidez ao título, as hipóteses previstas no art. 39, §2º, da Lei n. 4.320/64.

Nesse sentido, interessante referir o julgamento do Recurso Especial n. 1.350.804-PR, realizado pelo rito do art. 543-C do CPC, o qual cuidou da impossibilidade de inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário prestado pelo INSS e indevidamente pago, por ausência de lei expressa. Embora se trate de matéria específica da União Federal, o acórdão é importante em razão da posição tomada pelo Superior Tribunal de Justiça frente a créditos que demandam ação própria.

Veja-se a ementa:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, DO CPC). BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO INDEVIDAMENTE PAGO QUALIFICADO COMO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ART.154, §2º, DO DECRETO N. 3.048/99 QUE EXTRAPOLA O ART. 115, II, DA LEI N. 8.213/91. IMPOSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA POR AUSÊNCIA DE LEI EXPRESSA. NÃO INCLUSÃO NO CONCEITO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO PRÓPRIA.

1. Não cabe agravo regimental de decisão que afeta o recurso como representativo da controvérsia em razão de falta de previsão legal. Caso em que aplicável o princípio da taxatividade recursal, ausência do interesse em recorrer, e prejuízo do julgamento do agravo

regimental em razão da inexorável apreciação do mérito do recurso especial do agravante pelo órgão colegiado.

2. À mingua de lei expressa, a inscrição em dívida ativa não é a forma de cobrança adequada para os valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário previstos no art. 115, II, da Lei n. 8.213/91 que devem submeter-se a ação de cobrança por enriquecimento ilícito para apuração da responsabilidade civil.

Precedentes: REsp. nº 867.718 - PR, Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 18.12.2008; REsp. nº 440.540 - SC, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 6.11.2003; AgRg no AREsp. n. 225.034/BA, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 07.02.2013; AgRg no AREsp. 252.328/CE, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 18.12.2012; REsp. 132.2051/RO, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23.10.2012; AgRg no AREsp 188047/AM, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 04.10.2012; AgRg no REsp. n. 800.405 - SC, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 01.12.2009.

3. Situação em que a Procuradoria-Geral Federal - PGF defende a possibilidade de inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário indevidamente recebido por particular, qualificado na certidão de inscrição em divida ativa na hipótese prevista no art. 115, II, da Lei n. 8.213/91, que se refere a benefício pago além do devido, art. 154, §2º, do Decreto n. 3.048/99, que se refere à restituição de uma só vez nos casos de dolo, fraude ou má-fé, e artigos 876, 884 e 885, do CC/2002, que se referem a enriquecimento ilícito.

4. Não há na lei própria do INSS (Lei n. 8.213/91) dispositivo legal semelhante ao que consta do parágrafo único do art. 47, da Lei n. 8.112/90. Sendo assim, o art. 154, §4º, II, do Decreto n. 3.048/99 que determina a inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário pago indevidamente não encontra amparo legal.

5. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art.543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.

(REsp 1350804/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2013, DJe 28/06/2013)

Por elucidativo para delimitação do que pode ser inscrito em dívida ativa, transcreve-se parte do acórdão acima referido:

(...)

Veja-se que o que aqui afirmamos não agride os valores decorrentes de casos de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos federais da autarquia previdenciária como o **alcance**, a **reposição** e a **indenização**, justamente porque sua inscrição em dívida ativa se submete a disciplina legal específica. Além disso, nesses casos há uma relação jurídica entre o causador do dano e a administração pública (condição de servidor ou funcionário público) que preexiste ao próprio dano causado, veja-se:

a) **reposição**: devolução feita ao erário, pelo servidor público, de determinado *quantum*, em razão de recebimento indevido (normalmente de remuneração ou proventos) ou de indenização indevida (art. 45, parágrafo único, e art. 46, da Lei n. 8.112/90);

b) **indenização**: reparação do dano causado pelo servidor público ao erário no exercício de suas funções (art. 46, da Lei n. 8.112/90);

c) **alcance**: diferença para menos apurada em um processo de tomada de contas entre os valores confiados a um funcionário público, ante o cargo por ele ocupado ou função pública por ele desempenhada, perante a Administração, em virtude de ter havido sua sonegação, extravio ou desvio (art. 214, §1º e art. 225, §1º, da Lei n. 1.711/52, e art. 1º, do Decreto-lei n. 3.415/41).

Em todos os casos citados acima, a inscrição em dívida ativa decorre da aplicação conjunta do art. 47, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, c/c art. 39, §2º, da Lei n. 4.320/64.

Observe-se também que as hipóteses citadas para o servidor público em muito diferem da inscrição em dívida ativa de pessoa que, sem qualquer relação jurídica prévia com a administração pública, lhe causa dano, v.g. acidente de veículo ou outros ilícitos extracontratuais de natureza civil para os quais a lei não expressamente reserva o rito da inscrição em dívida ativa. Essas hipóteses de inscrição foram rechaçadas pela jurisprudência do STJ (REsp. Nº 441.099 - RS, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 07 de outubro de 2003, e REsp. Nº 362.160 - RS, Rel. Min. José Delgado, julgado em 05 de fevereiro de 2002), devendo o ente público procurar as vias judiciais para obter a reparação mediante ação condenatória.

Pensar de modo diferente significaria abolir a existência da ação condenatória para os entes públicos e permitir-lhes a formação unilateral do título executivo, sem fundamento legal ou contratual prévio, em todas as relações de direito público e privado de que participem, o que gera enorme insegurança jurídica."

Esse já era o entendimento do STJ por ocasião do julgamento do REsp n. 441.099-RS:

RECURSO ESPECIAL - ADMINISTRATIVO - EXECUÇÃO FISCAL - ART. 2º DA LEF - DNER - INSCRIÇÃO DE DÍVIDA DECORRENTE

DE DANO CAUSADO POR ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO - IMPOSSIBILIDADE.
1. Afora os créditos tributários, somente aqueles de origem não-tributária previstos em lei, contrato ou regulamento podem ser, diretamente, inscritos em Dívida Ativa. Precedentes.
2. Recurso improvido.
(REsp 441099/RS, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/10/2003, DJ 28/10/2003, p. 193)

Portanto, além de se verificar a relação de direito material que deu origem ao crédito, impõe-se, igualmente, analisar se o crédito é passível de inscrição em dívida ativa, a fim de evitar-se futura extinção da execução fiscal por ausência de certeza e liquidez do título, além, é claro, de dever-se observância às legislações próprias de determinados créditos de natureza não-tributária que tenham previsão específica de prazo prescricional.

Em conclusão, pode-se responder à consulta formulada pela Secretaria da Fazenda da seguinte forma:

a) Quanto aos créditos não-tributários decorrentes de multas administrativas, o entendimento do STJ, tomado sob o rito previsto no art. 543-C do CPC, para os recursos repetitivos, é de que o prazo prescricional é de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, podendo a alteração do sistema informatizado de cadastro e controle da Dívida Ativa ser feito por norma interna, adequando-se a este prazo;

b) O prazo prescricional para cobrança da multa penal regula-se pelo art. 114 do Código Penal, permanecendo, neste ponto, hígido o entendimento exarado no Parecer n. 14.891;

c) Para o caso de pagamento indevido a servidor, deve-se, para fins de classificação no sistema da Dívida Ativa, também se observar o prazo do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, em razão do atual entendimento do STJ acerca

da matéria, sem prejuízo de manutenção da discussão judicial nos casos em que o crédito já é objeto de execução fiscal ajuizada;

d) Quanto aos créditos não-tributários que sejam regidos por lei própria que tenha previsão específica de prazo prescricional, deverá ser observado o quanto consta no diploma legal próprio;

e) Outras hipóteses excepcionais não tratadas no presente parecer, inclusive aquelas decorrentes de questões relacionadas ao item "d" supra, deverão ser objeto de consulta específica à Procuradoria-Geral do Estado.

É o parecer.

Porto Alegre, 7 de outubro de 2013.

Natália de Azevedo Morsch Jou
Procuradora do Estado
Ref. Exp. 048307-14.00/13-1

[1] Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 22ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997, p. 632.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo n.º 48307-14.00/13-1

Acolho as conclusões do PARECER n.º 16.315 /14 **, da Procuradoria Fiscal, de autoria da Procuradora do Estado Doutora NATÁLIA DE AZEVEDO MORSCH JOU, aprovada pelo Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado na sessão realizada no dia 10 de abril de 2014.**

Em 13 de junho de 2014.

Bruno de Castro Winkler,
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

De acordo.
Restitua-se o expediente à Secretaria da Fazenda.

Em 13 de junho de 2014.

Carlos Henrique Kaipper,
Procurador-Geral do Estado.