



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.159.456 - RJ (2009/0198895-9)

RELATOR : MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : MARCOS HENRIQUE PORTELLA DE LEMOS E OUTRO(S)
AGRAVADO : COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS CEDAE
ADVOGADA : FERNANDA BERENDT

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. MATÉRIA ESTRANHA AO ÂMBITO DE CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ARTIGO 1º DO DECRETO Nº 20.910/32. APLICABILIDADE. QUESTÃO SUBMETIDA AO REGIME DO ARTIGO 543-C DO CPC E DA RESOLUÇÃO Nº 8/2008 DO STJ (RECURSOS REPETITIVOS). AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. A violação de dispositivos constitucionais constitui matéria estranha ao âmbito de cabimento da insurgência especial (artigo 105, inciso III, da Constituição Federal).
2. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1.105.442/RJ, da minha Relatoria, submetido ao regime dos recursos repetitivos (artigo 543-C do Código de Processo Civil, incluído pela Lei nº 11.672/2008), preservou o entendimento já pacificado nesta Corte 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).
3. Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Luiz Fux, Teori Albino Zavascki, Denise Arruda (Presidenta) e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de dezembro de 2009 (data do julgamento).

Ministro Hamilton Carvalho, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.159.456 - RJ (2009/0198895-9)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO (Relator):

Agravo regimental contra decisão que negou seguimento ao recurso especial do Município do Rio de Janeiro, assentando que a prescrição para o ajuizamento de execução fiscal para cobrança de multa administrativa é de cinco anos, nos moldes do artigo 1º do Decreto nº 20.910/32.

Alega o ente agravante, em síntese, que:

"(...)

A decisão, ora recorrida, ao negar seguimento ao recurso especial, o faz entendendo aplicável o Decreto 20.910/32 ao caso em questão.

Ocorre que o STJ, através do Recurso Especial nº 1.105.442/RJ (2008/0252043-8), Rel. Ministro francisco falcão, em recente decisão, determinou o sobrestamento de todos os recursos especiais, até a manifestação, daquela Corte, sobre o tema em que gira a controvérsia nestes autos.

A determinação de sobrestamento dos feitos já está sendo utilizada por este E. Tribunal de Justiça, conforme REsp 2009.135.07840, cujo andamento vai em anexo.

Concessa venia, não pode prevalecer na espécie a r. decisão aqui agravada, que denegou a apelação do Município, tendo em vista que o entendimento adotado pelo Des. Relator, que aplicou a prescrição quinquenal, no caso em questão, transgride frontalmente a regra prevista nos artigos 2º, 5º, inciso XXXVI, e 37 da Constituição Federal. A r. decisão agravada, na verdade, não chegou a examinar a incidência das referidas regras constitucionais. Lembre-se que o cerne da questão diz respeito à aplicação da prescrição quinquenal à dívida ativa não tributária do Município, como é o caso das multas administrativas aplicadas à agravada,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

no caso da execução fiscal a que se refere este recurso.

A r. decisão recorrida, sob o fundamento de que existem decisões do STJ que, por analogia, simetria ou isonomia, aplicou à hipótese o Decreto 20.910/32. que dispõe sobre a prescrição quinquenal da dívida passiva da União, Estados e Municípios. Isso porque, o crédito em tela foi inscrito em 1996, tendo a respectiva execução fiscal sido ajuizada em 2004.

(...)

Por todo o exposto, o Município do Rio de Janeiro, confiante no conhecimento e provimento deste agravo, reiterando os termos das razões de fls., aguarda o conhecimento e provimento de sua apelação, a fim de que seja afastada a prescrição quinquenal no caso concreto em atenção ao princípio da segurança jurídica, incompatível com os efeitos retroativos da mudança de entendimento jurisprudencial." (fls. 218/230).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.159.456 - RJ (2009/0198895-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO (Relator):

Senhora Presidente, nego provimento ao agravo regimental.

Por primeiro, prejudicada a alegação de que o presente feito deveria ser sobrestado, eis que o REsp nº 1.105.442/RJ, representativo da controvérsia a que se referem os presentes autos, foi já julgado na data de 9 de dezembro de 2009.

Passo seguinte, quanto à apontada afronta aos artigos 2º, 5º, inciso XXXVI, e 37 da Constituição Federal, é de se ter em conta que a violação de dispositivos constitucionais constitui matéria estranha ao âmbito de cabimento da insurgência especial (artigo 105, inciso III, da Constituição Federal).

De outro lado, a decisão agravada merece ser preservada.

É que, na sessão de julgamento do dia 9 de dezembro de 2009, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1.105.442/RJ, da minha Relatoria, submetido ao regime dos recursos repetitivos (artigo 543-C do Código de Processo Civil, incluído pela Lei nº 11.672/2008), preservou o entendimento há muito já pacificado nesta Corte de que o lapso prescricional para a cobrança de multa de natureza administrativa é de cinco anos, previsto no artigo 1º do Decreto nº 20.910/32, em obséquio do princípio da simetria, sendo inaplicáveis ao caso as disposições do Código Civil e do Código Tributário Nacional.

Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes desta Corte Superior de Justiça:

*"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO
EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. PRESCRIÇÃO.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ALEGAÇÃO. DILAÇÃO. PROBATÓRIA. NÃO-NECESSÁRIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CRÉDITO. MULTA. NATUREZA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. DIREITO PÚBLICO. CC E CTN. INAPLICABILIDADE. DECRETO 20.910/32.

1. Possível alegar a prescrição em exceção de pré-executividade, desde que para se aferir a sua ocorrência não seja necessário dilação probatória. (Precedente, q.v., *verbi gratia*: EREsp 388.000/RS, Relator p/ acórdão Ministro José Delgado, Corte Especial, DJ 28.11.2005 p. 169.)

2. As prescrições administrativas em geral obedecem ao prazo quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/32, visto que a relação que dá origem ao crédito em cobrança assenta-se nas normas de Direito Público, não tendo, portanto, aplicação a prescrição constante do Código Civil. (Precedente, q.v., *verbi gratia*: REsp 623.023/RJ, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ 14.11.2005.)

3. Recurso especial não-provido." (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).

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 544 DO CPC. MULTA ADMINISTRATIVA. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. DECRETO 20.910/32. PRAZO QUINQUENAL. INAPLICABILIDADE DO PRAZO VINTENÁRIO PREVISTO NO CÓDIGO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282 DO STF. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535, II DO CPC. INOCORRÊNCIA.

1. O recurso especial é inadmissível para a cognição de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem, porquanto indispensável o requisito do prequestionamento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Ademais, como de sabença, 'é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada na decisão recorrida, a questão federal suscitada' (Súmula 282/STF).

3. Os embargos declaratórios não são cabíveis para a modificação do julgado que não se apresenta omissivo, contraditório ou obscuro.

4. Não há violação ao artigo 535, II do CPC, quando a matéria não analisada pelo aresto recorrido não foi objeto de recurso de apelação.

5. A Administração Pública, no exercício do ius imperii, não se subsume ao regime de Direito Privado.

6. Ressoa inequívoco que a inflição de sanção às ações contra as posturas municipais é matéria de cunho administrativo versando direito público indisponível, afastando por completo a aplicação do Código Civil a essas relações não encartadas no ius gestionis.

7. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas.

8. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado.

9. Deveras, e ainda que assim não fosse, no afã de minudenciar a questão, a Lei Federal 9.873/99 que versa sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Federal colocou um pá de cal sobre a questão assentando em seu art. 1º caput: '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.'

10. A possibilidade de a Administração Pública impor sanções em prazo vintenário, previsto no Código Civil, e o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrado ter a seu dispor o prazo quinquenal para veicular pretensão, escapa ao cânone da razoabilidade, critério norteador do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lindeira à questão da legalidade.

11. *Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada in casu.*

12. *Destarte, esse foi o entendimento esposado na 2ª Turma, no REsp 623.023/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14.11.2005:*

'PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - INAPLICABILIDADE DO CC E DO CTN - DECRETO 20.910/32 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA.

1. *Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.*

2. *Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.*

3. *Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.*

3. *Recurso especial improvido.'*

13. *Precedentes jurisprudenciais: REsp 444.646/RJ,*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DJ 02.08.2006; **REsp 539.187/SC**, DJ 03.04.2006; **REsp 751.832/SC**, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, DJ 20.03.2006; **REsp 714.756/SP**, **REsp 436.960/SC**, DJ 20.02.2006.

14. Agravo regimental desprovido." (AgRg no Ag 951568/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/04/2008, DJe 02/06/2008 - nossos os grifos).

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. APLICABILIDADE DO DECRETO 20.910/32.

1. 'Segundo a jurisprudência do STJ, a prescrição das ações judiciais para a cobrança de multa administrativa ocorre em cinco anos, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública, prevista no art. 1º do Decreto n. 20.910/32. Em virtude da ausência de previsão expressa sobre o assunto, o correto não é a analogia com o Direito Civil, por se tratar de relação de Direito Público' (AgRg no Ag 842.096/MG, 2ª Turma, Relator Ministro João Otávio de Noronha DJ de 25.6.2007).

2. **Agravo Regimental não provido.**" (AgRg no Ag 889000/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2007, DJ 24/10/2007 p. 206).

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. INCIDÊNCIA DO DECRETO N. 20.910/32. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. NÃO-REALIZAÇÃO DO COTEJO ANALÍTICO.

1. Segundo a jurisprudência do STJ, a prescrição das ações judiciais para a cobrança de multa administrativa ocorre em cinco anos, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública, prevista no art. 1º do Decreto n.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

20.910/32. *Em virtude da ausência de previsão expressa sobre o assunto, o correto não é a analogia com o Direito Civil, por se tratar de relação de Direito Público.*

2. *Inviabiliza-se o conhecimento de recurso especial fundado em dissídio jurisprudencial ante a ausência de demonstração de similitude fática e jurídica entre os casos e a conseqüente não-realização do cotejo analítico.*

3. *Agravo regimental improvido." (AgRg no Ag 842096/MG, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/06/2007, DJ 25/06/2007 p. 227).*

"ADMINISTRATIVO – PROCESSUAL CIVIL – ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO – NÃO-OCORRÊNCIA – SUSCITAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 535, II DO CPC – INEXISTÊNCIA – MULTA ADMINISTRATIVA – INCIDÊNCIA DO ART. 1º DO DECRETO N. 20.910/32.

1. *É de se considerar que a matéria foi prequestionada, uma vez que não necessariamente o acórdão recorrido tenha que ventilar todos os artigos pertinentes ao caso.*

2. *In casu, o acórdão recorrido pronunciou-se pela não-aplicação do Código Civil de 1916 no caso em tela. Ora, ao assim proceder, infere-se que afastou, por conseguinte, a incidência do art. 177 daquele diploma. Assim, tem-se por prequestionado tal dispositivo.*

3. *A prestação jurisdicional manifesta-se em atos os quais, a rigor, devem ser fundamentados. Nada obstante, não é o Julgador um perito que deve pronunciar sobre todos os quesitos declinados pelas partes. Apenas, impende expressar seu convencimento de forma suficiente para o desate da controvérsia, não estando vinculado a deter sobre todos os argumentos lançados pelos litigantes.*

4. *A questão controvertida nos autos refere-se à*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

disciplina da prescrição na hipótese de multa administrativa. Invoca a recorrente a incidência do art. 177 do Código Civil de 1916, cujo curso prescricional é de 20 (vinte) anos.

5. Ora, sem razão a recorrente, pois se o Estado dispõe do prazo de cinco anos para ser acionado por seus débitos, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, a mercê do princípio da isonomia, tal lustro prescricional deve ser aplicado no caso de cobrança do Estado contra o contribuinte.

Recurso especial improvido." (REsp 860691/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/10/2006, DJ 20/10/2006 p. 336).

"ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. IBAMA. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

1. Em atenção ao Princípio da Isonomia, que deve reger as relações tributárias, é de cinco anos o prazo para que a Administração Pública promova a execução de créditos decorrentes da aplicação de multa administrativa, aplicando-se à espécie o Decreto 20.910/32.

2. Recurso especial desprovido." (REsp 539187/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/02/2006, DJ 03/04/2006 p. 229).

"ADMINISTRATIVO. EXECUTIVO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ARGÜIÇÃO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ADMISSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO QÜINQÜENAL. ORIENTAÇÃO DESTA CORTE.

I - É assente neste Tribunal o entendimento de que a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

invocação da ocorrência da prescrição não precisa ser efetuada obrigatoriamente em sede de embargos do devedor, podendo ser suscitado por outro meio processual, inclusive na exceção de pré-executividade, ou por petição nos autos quando ao executado é dado falar no feito. Precedentes: REsp nº 179.750/SP, Rel. Min. MILTON LUIZ PEREIRA, DJ de 23/09/2002, REsp nº 388.000/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 18/03/2002 e REsp nº 139.930/MG, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJ de 03/11/1999.

II - Consoante posicionamento do STJ, a prescrição das ações judiciais para a cobrança de multa administrativa ocorre em cinco anos, à semelhança das ações pessoas contra a Fazenda Pública, prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Em face da ausência de previsão expressa sobre o assunto, o correto não é a analogia com o Direito Civil, por se tratar de relação de Direito Público. Precedentes: REsp nº 447.237/PR, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJ de 10/05/2006, REsp nº 539.187/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 03/04/2006 e REsp nº 436.960/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 20/02/2006.

III - Recurso especial provido." (REsp 840368/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/08/2006, DJ 28/09/2006 p. 227).

"PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - INAPLICABILIDADE DO CC E DO CTN - DECRETO 20.910/32 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA.

1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.

3. Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, **na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela**. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.

3. Recurso especial improvido." (REsp 623023/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2005, DJ 14/11/2005 p. 251 - nossos os grifos).

No caso, portanto, ao concluir que o prazo prescricional, na hipótese de cobrança de multa administrativa, é o quinquenal estipulado pelo Decreto nº 20.910/32, o Tribunal **a quo** decidiu em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, incidindo, assim, o enunciado nº 83 da Súmula do STJ, **verbis**:

"Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."

Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É O VOTO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2009/0198895-9

**AgRg no
REsp 1159456 / RJ**

Números Origem: 20041200580845 20060010816770 200700149017 200813510372

EM MESA

JULGADO: 17/12/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HAMILTON CARVALHIDO**

Presidenta da Sessão

Exma. Sra. Ministra DENISE ARRUDA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : ELAINE TISSER E OUTRO(S)
RECORRIDO : COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS CEDAE
ADVOGADA : FERNANDA BERENDT

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Procedimentos Fiscais

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : MARCOS HENRIQUE PORTELLA DE LEMOS E OUTRO(S)
AGRAVADO : COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS CEDAE
ADVOGADA : FERNANDA BERENDT

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os Srs. Ministros Luiz Fux, Teori Albino Zavascki, Denise Arruda (Presidenta) e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de dezembro de 2009

BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA
Secretária