



29 e

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE ASSUNTOS FISCAIS
GERÊNCIA DE PRECATÓRIOS E CONTENCIOSO ESPECIAL

Parecer n. 1180/2013
Processo n. 001.017546.08.7
Interessado: Secretaria Municipal da Fazenda
Assunto: Prazo prescricional da ação de cobrança de créditos não tributários

**PRESCRIÇÃO DE CRÉDITOS NÃO
TRIBUTÁRIOS. DECRETO 20.910/32.
PRAZO QUINQUENAL. MARCO
INICIAL DE CONTAGEM A PARTIR DA
DATA EM QUE O CRÉDITO SE TORNA
EXIGÍVEL.**

Veio o processo por encaminhamento da Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais com o intuito de uniformizar entendimento relativamente ao termo inicial de contagem do prazo prescricional no tocante aos créditos não tributários em favor da Fazenda Pública.

Refere ainda a promoção de fl. 28 a necessidade de cotejo da informação suprareferida com a Informação n. 27/2008 de autoria do Procurador Gamaliel Valdovino Borges e com a parte inicial do Parecer Coletivo 206/2010, da lavra da Procuradora Maren Guimarães Taborda.

Analisando ambos os pareceres jurídicos, entendo que a posição externada pela Procuradoria-Geral do Município é a mesma ora lançada neste parecer, não obstante a redação da Informação 27/2008 possa permitir interpretação diversa. O Parecer 206/2011, por sua vez, não trata especificamente do ponto.

Por esta razão, considerando a necessidade de bem aclarar o posicionamento, faz-se necessário o presente parecer, passando a responder a consulta pelas razões de direito abaixo:

Não obstante a inexistência de lei específica tratando da prescrição dos créditos de natureza não tributária em favor da Fazenda Pública, vê-se que há muito a jurisprudência pátria se consolidou no sentido de aplicar o prazo quinquenal previsto no Art. 1º do Decreto 20.910/32, que trata, a bem da verdade, da prescrição das dívidas da Fazenda Pública para com o Administrado.

A questão portanto é de aplicação do instituto da analogia, valendo, portanto, em desfavor da Fazenda Pública a mesma regra que fulmina o direito de ação do administrado. E ainda que não se queira

1



MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE ASSUNTOS FISCAIS
GERÊNCIA DE PRECATÓRIOS E CONTENCIOSO ESPECIAL

30 x
2.017546.0

adotar o Decreto 20.910/32 como fonte de lei própria, a realidade é que o prazo de cinco anos para a prescrição e mesmo decadência, é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de direito público. Neste sentido, as lições de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO¹, que outrora entendia pela aplicação da lei civil mas que, desde a 12ª edição de seu manual, reconsiderou seu posicionamento, tornando o entendimento pelo prazo quinquenal amplamente majoritário na doutrina brasileira mais abalizada:

"Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quanto reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quanto 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."

Assim, pelos Princípios da Isonomia e da Simetria, o prazo prescricional para a cobrança de dívidas não tributárias é de 05 (cinco) anos.

Recentemente o Superior Tribunal de Justiça julgou o Recurso Especial n. 1.105.442/RJ, de relatoria do MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO, eleito como representativo de controvérsia, nos termos do Art. 543-C do Código de Processo Civil. O julgamento confirmou o entendimento majoritário reconhecendo, na esteira do posicionamento do Eminentíssimo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, a aplicação do art. 1º do Decreto 20.910/32 também aos créditos da Fazenda Pública, pacificando a discussão quanto ao prazo quinquenal:

**RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE
CONTROVÉRSIA. RITO DO ARTIGO 543-C DO CÓDIGO**

¹ Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2008. 1047/1048 p.



MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE ASSUNTOS FISCAIS
GERÊNCIA DE PRECATÓRIOS E CONTENCIOSO ESPECIAL

31 R
1.017546.087

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)

Na esteira deste julgamento, que nada mais fez do que consolidar o entendimento predominante na doutrina e jurisprudência, seguiram-se inúmeros outros julgados, tanto da Corte Superior quanto do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, como aliás não poderia deixar de ser uma vez tratar-se de julgamento representativo de controvérsia:

AGRAVO. APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA DECORRENTE NÃO-TRIBUTÁRIA. INSTALAÇÃO DE PORTA ELETRÔNICA. PRESCRIÇÃO. CONFIGURADA. O prazo de prescrição da ação de cobrança de multa pela prática de infração administrativa é de cinco anos a contar do vencimento da obrigação, configurada a prescrição no caso concreto. REsp 39672 /SP julgado em recurso repetitivo (art. 543-C do CPC) Precedentes do TJRS. Agravo provido, em Juízo de retratação, nos termos do art. 543-C, § 7º, II, do CPC. (Agravo Nº 70048712731, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 29/11/2012)

APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. PRESCRIÇÃO DECRETADA DE OFÍCIO. Certo, não há dizer incidente a regra do artigo 174 do CTN, e conquanto disponha expressamente a ordem jurídica no que respeita à prescrição das ações contra os entes públicos - o vetusto decreto nº 20.910/32 - não há previsão quanto às ações da Administração contra os Administrados Mas se a lei estabelece como regra geral o prazo de cinco anos para o administrado reclamar da Administração, há de prevalecer igual prazo desta em face daquele,



32 e
J.017546.08.7

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE ASSUNTOS FISCAIS
GERÊNCIA DE PRECATÓRIOS E CONTENCIOSO ESPECIAL

aplicando-se analogicamente o disposto no decreto 20.910/32. Apelo desprovido. Unânime. (Apelação Cível Nº 70045579364, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 03/10/2012)

EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. VENCIMENTO. 1. 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. 2. 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 provido. (Apelação Cível Nº 70050566975, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 30/09/2012).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL.

MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. QUESTÃO DECIDIDA NOS TERMOS DO ART. 543-C DO CPC. AGRAVO NÃO PROVIDO.

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" (REsp 1.105.442/RJ, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, Primeira Seção, DJe 22/2/11).

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 39672/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/04/2012, DJe 02/05/2012)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRAZO PRESCRICIONAL. DECRETO N. 20.910/1932. VERBETE N. 83 DA SÚMULA DO STJ.

- É de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal para cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito (art. 1º do Decreto n. 20.910/1932): REsp 1.105.442/RJ, Ministro Hamilton



MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE ASSUNTOS FISCAIS
GERÊNCIA DE PRECATÓRIOS E CONTENCIOSO ESPECIAL

33 e
1.017546.08

Carvalhido, DJe de 22.2.2011, representativo de controvérsia (art. 543-C do CPC).

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1267505/RJ, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/06/2012, DJe 07/08/2012)

Neste tocante, considerando que a matéria foi julgada pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça e considerando que o posicionamento quanto à aplicação do Decreto 20.910/32 nestes casos é adotado pela Procuradoria-Geral do Município pelo menos desde a Informação 27/08, cumpre discorrer brevemente sobre o marco inicial para a contagem do prazo prescricional para bem aclarar a questão.

Vê-se dos arestos acima citados que os Tribunais vêm seguindo entendimento no sentido de iniciar a contagem do prazo a partir da data em que o crédito se tornou exigível, ou seja, após o término do processo administrativo que originou a sua constituição e de prazo concedido ao administrado para pagamento, o que corresponde ao vencimento da obrigação e surgimento da pretensão da Administração. Não poderia ser outro o entendimento, trazendo a lume, neste tocante, a lição de PONTES DE MIRANDA²:

*"A regra é que a prescrição se inicia com o nascimento da pretensão, ou da ação. A pretensão nasce quando já se pode exigir de alguém ato ou omissão; a ação, quando já pode ser intentada, ou já podem praticar os atos necessários à sua intenção (propositura). A pretensão real supõe a existência do direito real, ou situação real (posse); a pretensão pessoal, a do crédito, ou direito pessoal.
(...)*

Do que acima se expôs resulta que a prescrição se inicia com o nascimento da pretensão, ou da ação, para haver a prestação vencida. Ainda seria apenas aproximação, porque há as prestações que já podem ser pedidas, mas cujo adimplemento só se há de realizar a pedido do titular. Nos créditos a prazo, o crédito já existe; a pretensão ou a ação ainda não nasceu: o crédito a prazo não é crédito futuro. Ali, há inexistência da ação, agora; aqui 'minus' em conteúdo. Se a pretensão já nasceu, e.g., se houve o advento do prazo, o crédito a conteúdo deficitário se 'completou', em conteúdo, no tempo. Se a pretensão já nasceu, mas há de

² MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Campina: Bookseller, 2000. 332/334 p.



MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE ASSUNTOS FISCAIS
GERÊNCIA DE PRECATÓRIOS E CONTENCIOSO ESPECIAL

34 e
1.017546.087

ser pedido o adimplemento, a prescrição começa do dia em que se produzir o seu pedido de adimplemento.

Sabe-se qual o momento de que se há de contar o prazo prescricional, verificando-se quando nasceu a pretensão, ou ação. Não se pode chegar a qualquer resultado seguro sem se conhecer: a) qual o suporte fático que entrou no mundo jurídico; b) qual a espécie de fato jurídico que se produziu (fato jurídico 'stricto sensu', ato ilícito, ato-fato jurídico, ato jurídico 'stricto sensu', negócio jurídico); c) qual o direito que dele se irradiou; d) qual a pretensão (ou qual a ação) que se irradiou o direito. Há sempre 'questiones iuris' e 'questiones facti', ao longo do caminho que vai da incidência da regra jurídica à irradiação de eficácia."

Assim, o marco inicial da prescrição é a data do surgimento da pretensão, que, via de regra, se dá após o encerramento do prazo legal ou contratual de pagamento da obrigação pelo Administrado. Seguindo a doutrina de PONTES DE MIRANDA³, a exigibilidade, caso não esteja preestabelecida em lei ou cláusula de negócio jurídico, tem início imediatamente. Esta questão portanto demanda o exame dos casos concretos, conforme a natureza do crédito não tributário a ser cobrado judicialmente.

Exemplificativamente, uma vez implementada a autuação de multa não tributária decorrente do exercício do poder de polícia, a contagem do prazo prescricional flui a partir da definitividade da aplicação da sanção, ou seja, após transcorridos os prazos legais garantidores dos direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório e o posterior prazo final de pagamento. Outras obrigações, por ventura, podem vencer-se de imediato por falta de previsão legal ou contratual concedendo prazos ao Administrado, valendo, no entanto, sempre a regra de que a contagem do prazo inicia na data em que o crédito se torna exigível.

Nesta senda, uma vez concluído o processo administrativo sancionatório ou mesmo a cobrança administrativa amparada em lei ou contrato, e uma vez vencido o prazo concedido para pagamento (igualmente disposto em lei ou contrato), cabe ao Município constituir o título executivo inscrevendo o crédito em dívida ativa, nos exatos termos do art. 39 da Lei 4.320/64, que assim dispõe:

"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

³ Op. cit.



MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE ASSUNTOS FISCAIS
GERÊNCIA DE PRECATÓRIOS E CONTENCIOSO ESPECIAL

35 e

1.017546.08.7

rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, **exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento**, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

§ 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, multa 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 subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.**"

Conforme acima reproduzido, o parágrafo segundo do Estatuto de Direito Financeiro estabelece quais as dívidas de natureza não-tributária, **exigíveis pelo transcurso do prazo de pagamento**, podem e devem ser inscritas em dívida ativa, sendo que tal procedimento tem como consequência, a **suspensão do curso do prazo prescricional** - iniciado quando da definitividade do crédito decorrente do término do prazo de pagamento - pelo prazo de 180 dias, nos exatos termos do art. 2º, § 3º da Lei n. 6.830/80. Tal regra suspensiva tem aplicabilidade apenas e exclusivamente aos créditos públicos de natureza não tributária.

Ressalta-se portanto que o procedimento de inscrição em dívida ativa é mero ato de controle da legalidade do crédito e requisito para a propositura de execução fiscal, não tendo relação com o marco inicial da contagem do prazo prescricional. O ato administrativo de inscrição têm o condão apenas e unicamente de suspender o curso da prescrição pelo período retro citado (180 dias), e diga-se, somente é possível suspender aquilo que está em curso.

Em resumo:

7



MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE ASSUNTOS FISCAIS
GERÊNCIA DE PRECATÓRIOS E CONTENCIOSO ESPECIAL

36 e
1.017546.087

a) o prazo de prescrição para créditos de natureza não tributária é de cinco anos;


b) a contagem do prazo prescricional se inicia a partir da data em que o crédito se torna exigível, via de regra após a definitividade da sanção (transcurso dos prazos de defesa) e o término do prazo final de pagamento previsto em lei;

c) a inscrição em dívida ativa apenas suspende o curso do prazo prescricional pelo prazo de 180 dias, conforme preconiza o art. 2º, § 3º da Lei 6.830/80.

É o parecer.

À apreciação superior,

Em 11 de janeiro de 2012.


Eduardo Gomes Tedesco
Procurador Municipal
Matr. 535919 OAB/RS 48.783



Processo Administrativo nº 01.017546.08.7

Objeto: homologação de Parecer

Senhor Procurador-Geral:

Trata-se de Parecer de lavra do colega Eduardo Gomes Tedesco, que bem enfrenta a questão da prescrição de créditos não tributários, cujo esclarecimento se mostrou necessário ante à interpretação até então conferida, conforme consulta da Unidade de Arrecadação da Secretaria Municipal da Fazenda.

Conforme solicitado o Parecer aborda o prazo de prescrição para cobrança de créditos de natureza não tributária, apontando a necessidade de observância dos 05 anos, os quais iniciam a partir da data em que se tornam exigíveis. Além disso, esclarece acerca da previsão legal prevista no art. 2º, § 3º da Lei 6830/80, que refere a suspensão do prazo prescricional por 180 dias quando da inscrição em dívida ativa.

Esta PGA-AF solicitou o estudo em função da solicitação da SMF e entende que o enfrentamento da matéria se deu de forma a abranger todos os aspectos necessários à sua aplicação e correto entendimento, concordando integralmente com os termos do bem lançado Parecer. Assim, indico sua homologação sem ressalvas, a fim de que tenha seus jurídicos efeitos aplicados.

À sua consideração.

PGA-AF, 11 de janeiro de 2013.



Processo Administrativo nº 001.017546.08.7
Interessado: Secretaria Municipal da Fazenda
Parecer nº 1.180/2012

Ementa: PRESCRIÇÃO DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS. DECRETO 20.910/32. PRAZO QUINQUENAL. MARCO INICIAL DE CONTAGEM A PARTIR DA DATA EM QUE O CRÉDITO SE TORNA EXIGÍVEL.

HOMOLOGAÇÃO

Homologo o Parecer nº 1.180/2012, da lavra do Procurador Eduardo Gomes Tedesco, conforme ementa acima, por seus próprios fundamentos, em especial, por se tratar de matéria de importância prática na aplicação e de cunho orientador à Secretaria Municipal da Fazenda no gerenciamento da dívida ativa municipal.

Como consta no Parecer ora homologado, há necessidade de observância do prazo prescricional de 05 anos e do início correto de sua contagem para a correta cobrança da dívida ativa formada pelo não pagamento de créditos não tributários.

Registre-se. Encaminhe-se cópia desta homologação e Parecer às Procuradorias Especializadas da Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais e à Secretaria Municipal da Fazenda.

GAB/PGM, 11 de janeiro de 2013.

João Batista Linck Figueira
Procurador-Geral do Município