

Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 280
em 21/02/10


SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP

EMENTA Nº 11.478

PRESCRIÇÃO. Dívida Ativa não-tributária. Recurso repetitivo reconhecendo o prazo quinquenal com supedâneo no Decreto nº 20.910/32. Necessidade de alteração das ementas nº 10.480 e 10.512 que determinam a aplicação do artigo 205 do Código Civil (10 anos). O Município de São Paulo adotará o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a cobrança da dívida ativa não-tributária.

INTERESSADO: DEPARTAMENTO JUDICIAL

ASSUNTO : Prescrição. Execução fiscal para cobrança de dívida ativa não tributária.

Informação nº 261 /2010 – PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Assessoria Jurídico-Consultiva
Senhora Procuradora Assessora Chefe

Propõe o Departamento Judicial a revisão da orientação traçada nas ementas nº 10.480 e 10.512 desta Procuradoria Geral, formalmente acolhidas pela Secretaria dos Negócios Jurídicos que fixaram o prazo de 10 (dez) anos para o ajuizamento da execução fiscal da dívida ativa não-tributária, com base no artigo 205 do Código Civil.



Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 281
em 22/02/10

O pedido de revisão fundamenta-se na jurisprudência consolidada no sentido de que se aplica o prazo da prescrição quinquenal para o ajuizamento da dívida ativa não tributária, aplicando-se, por isonomia o Decreto nº 20.910/32.

Idêntico pedido já havia sido formulado em 2007, porém, como o assunto não estava pacificado nos tribunais, entendeu-se ser prematura a alteração do posicionamento fixado, orientando-se o Departamento Judicial a invocar a questão da repercussão geral para apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, fls. 99/100.

Seguindo a orientação traçada, o Município de São Paulo ingressou na condição de "amicus curiae" no processo Resp 1.105.442/RJ, submetido ao regime dos recursos repetitivos, que foi julgado em 09.12.09, acórdão ainda não publicado, dando provimento ao recurso para reconhecer o prazo prescricional de 5(cinco) anos para ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, incidindo o Decreto nº 20.910/32.

Diante do resultado do recurso repetitivo, o Departamento Judicial solicitou a revisão do posicionamento relativo ao prazo prescricional de 10 anos aplicado para as execuções fiscais relativas à dívida ativa não tributária.

Enquanto este processo administrativo estava em análise, o Departamento Judicial enviou alguns expedientes administrativos com pedido de autorização para dispensa de recursos relativos à matéria em discussão.

Muito embora, a competência para decidir sobre a não interposição de recursos seja do Departamento Judicial, nos termos do inciso III, do artigo 48 do Decreto nº 27.321/88, exaramos orientação provisória, enquanto a questão atinente à prescrição não seja definitivamente examinada, no sentido de que o Departamento Judicial deverá interpor os recursos cabíveis,



Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 282
em 11/02/10
SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP

exceto o extraordinário e o agravo previsto no § 1º do artigo 557 do CPC, sem prejuízo de posterior desistência, conforme pareceres encartados às fls. retro.

Esse é o relatório. Passamos a examinar.

A preocupação do homem com o tempo sempre existiu e não haveria de ser diferente em nosso ordenamento jurídico.

A matéria relativa à prescrição é um dos assuntos mais interessantes em nosso direito e que muitas discussões provocam.

A fixação de prazos para o exercício de uma ação tem como escopo evitar a eternização dos conflitos, a fim de se atingir a segurança jurídica.

Define-se prescrição "como a perda da ação atribuída a um direito, e de toda sua capacidade defensiva, em consequência do não-uso delas durante um determinado espaço de tempo".¹ É o modo extintivo de uma ação ajuizável, em razão da inércia de seu titular, durante determinado tempo que a lei estabeleceu para esse fim.

Os prazos prescricionais estão previstos em leis. No Código Civil há um título especial (IV) cuidando do assunto. Mas há também muitas leis esparsas que contêm previsão a respeito.

Este caso tem como objetivo analisar a prescrição da dívida ativa não-tributária.

O artigo 2º da Lei nº 6.830/80, estabelece que constitui dívida ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4320/64.

E o disciplinamento da dívida ativa da fazenda pública está no artigo 39 da Lei nº 4320/64, que no seu §2º, dispõe que a dívida

¹ França, R. Limongi. Instituições de Direito Civil. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 193

Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 283
em 22/02/10

ativa não-tributária são todos os demais créditos da Fazenda que não se enquadrem como tributo.

Podemos dizer, então, que dívida ativa é todo o crédito do Poder Público cuja prestação foi vencida e não paga e que esteja apta a ser inscrita.

Assim sendo, a dívida ativa pressupõe o crédito da Fazenda Pública vencido e não quitado e a inscrição.

O crédito não tributário pela sua natureza diversificada não tem sua constituição disciplinada como os tributários, aos quais se aplica o Código Tributário Nacional. Para os não-tributários deverão ser observadas as regras próprias conforme sua origem, que pode ser do poder de polícia, do pagamento indevido ou até de descumprimento dos contratos.

Porém, a cobrança dos dois créditos (tributário e não-tributário) é feita pela Lei nº 6.830/80 e seja qual for a natureza do crédito, submetem-se à prescrição.

O artigo 174 do Código Tributário Nacional estabelece o prazo de 5 (cinco) anos para a cobrança do crédito tributário.

Com relação à cobrança da dívida ativa não tributária não há previsão específica, nem no novo Código Civil e nem mesmo no anterior.

O Município de São Paulo adotava desde os primórdios, a tese do prazo prescricional de 20 (vinte) anos para a cobrança da dívida ativa não tributária, com supedâneo nos artigos 177 e 179 do Código Civil de 1916, ou seja, inexistindo prazo específico, aplica-se o prazo de 20 (vinte) anos.

Por experiência própria, já que por algum tempo desempenhei minhas funções na Quarta Procuradoria, unidade responsável pela cobrança da dívida ativa não tributária, a tese defendida não era objeto de muitas discussões.



Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 284
em 21/02/20
SANDRA CRISTINA DE SOUZA SJARES
AGPP

É claro que vezes ou outra, apareciam julgamentos em sentido contrário, ora adotando-se o prazo quinquenal do artigo 174 do CTN, ora o Decreto nº 20.910/32.

Mas eram casos isolados.

A doutrina oscilava ao comentar o assunto.

Milton Flaks em sua clássica obra Comentários à Lei de Execução Fiscal, assevera que:

“... inexistindo prazo prescricional específico, previsto em lei, aplica-se o art. 179 do Código Civil (prescrição vintenária), inclusive multas administrativas.”
(TRF, Ap. Cív. 50.963, DJ 5.3.80, rel. Washington Bolívar de Brito, Ement. De Jur. Do TRF 9/45).²

A discussão sobre o tema, entretanto, ganhou força, a partir do momento que o Superior Tribunal de Justiça começou a manifestar-se sobre o assunto. Enquanto a Primeira Turma firmava posicionamento pela prescrição do Código Civil (vinte anos), com o Recurso Especial 410395-SC, a Segunda Turma daquela Corte entende incidir o Decreto nº 20.910/32, seguindo a Ministra Eliana Calmon, Recurso Especial 280229-RJ.

Os debates ganharam mais energia com a entrada em vigor do novo Código Civil.

A partir daí, mais e mais julgamentos surgiram adotando o entendimento do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, seguindo a linha traçada pela Ministra Eliana Calmon, de que a cobrança da dívida ativa não tributária tem origem administrativa, razão pela qual inaplicável o CTN e o Código Civil, incidindo por isonomia o Decreto nº 20.910/32.

² Flaks, Milton. Comentários à Lei de Execução Fiscal. Rio de Janeiro:ed. Forense, 1981. p.192/193.



Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 285
em 11/02/10
SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP

Fundamentando esse entendimento encontra-se o fato de que o Poder Público, por força do Decreto nº 20.910/32 se beneficia do prazo prescricional de cinco anos para responder por suas dívidas, sendo assim, nada mais justo que também cobrasse os seus créditos no mesmo prazo.

Tal posicionamento já era defendido por Pontes de Miranda que defendia a igualdade de prescrição para as partes, observando que os legisladores não podiam estabelecer privilégios imunizantes.

Convém destacar também que outro ponto a balizar o entendimento citado, trata-se do diferencial entre o direito civil e o direito administrativo, já que o primeiro está incluído na área privada enquanto o segundo na área pública. O direito administrativo ganhou contornos próprios com princípios e regras autônomas, motivo pelo qual as lacunas deverão ser preenchidas por critérios próprios que pertençam ao seu domínio.

Seguindo esse pensamento, o Direito Administrativo adotou em diversas ocasiões prazo máximo de cinco anos: Lei 4.717/65 (Ação Popular), Lei nº 6.838/80 (Estatuto da OAB), Lei Federal 9.784/99 (Processo Administrativo), entre tantas outras que poderíamos citar.

Nesse mesmo sentido, a Súmula 314 do STJ de 08.02.06, que dispõe:

“Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente.”

Verifica-se, pois, que o “ prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em normas endereçadas ao Poder Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos.”³

³ Nassar, Elody. Prescrição na Administração Pública. São Paulo. Saraiva. 2004, p.180



Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 286
em 11/09/10
SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP.

Muitos outros argumentos poderiam ser apresentados para contrapor o raciocínio firmado em relação à aplicação do Decreto nº 20.910/32, por isonomia, principalmente o fato de que no Direito Administrativo prevalece a superioridade do interesse público sobre o privado.

Tanto é verdade, que a Fazenda Pública goza de vantagens processuais, justificadas exatamente com base nesse princípio. O mesmo pode ser dito com relação ao pagamento dos precatórios, ainda mais, depois da Emenda Constitucional nº 62 de 2009.

A falta de isonomia nos casos acima não é contestada.

Ao meu ver, a aplicação do artigo 205 do Código Civil era o entendimento mais coerente.

Todavia, tanto a minha opinião como os argumentos que refutam a aplicação do Decreto nº 20.910/32 são irrelevantes neste momento, em vista do julgamento proferido nos autos do Recurso Especial 1.105.442/RJ, submetido ao regime dos recursos repetitivos.

A Lei nº 11.672/2008 acrescentou o artigo 543-C ao Código de Processo Civil e permitiu ao presidente do STJ barrar os recursos com teses idênticas. A Resolução nº 8, de 7 de agosto de 2008, estabelece os procedimentos relativos ao processamento e julgamento de recursos especiais repetitivos.

A Municipalidade de São Paulo, assim como muitos outros Estados da Federação ingressaram na condição de "aminus curiae", mas apesar do excelente trabalho desenvolvido pelo Procurador William Alexandre Calado, prevaleceu a tese quinquenal.

Portanto, a questão sobre a cobrança da dívida ativa não-tributária está consolidada com relação ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos.



Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 287
em 21/02/20
SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP.

Diante do panorama apresentado, não nos resta alternativa, senão adotar também referido prazo.

Infere-se, pois, que a prescrição quinquenal para a cobrança da dívida ativa não-tributária deverá ser adotada pelo Município de São Paulo, em atendimento às regras processuais, ao princípio da eficiência e razoabilidade.

Silva:

Veja, a respeito o ensinamento de José Afonso da

“Numa idéia geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado.

...

Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.”⁴

A insistência na adoção da tese de 10 (dez) anos é absolutamente inviável, já que em face do § 7º do artigo 543-C do CPC, todos os recursos apresentados sobre a questão terão seguimento negado, depois do julgamento.

Pois bem. Definido o prazo quinquenal para a prescrição, tratemos, agora, das propostas ofertadas por JUD em relação aos aspectos procedimentais, quais sejam:

A) Dívidas não ajuizadas

- 1) Observar-se-á o prazo de 5 (cinco) anos para ajuizamento, levando-se em conta como termo inicial, o vencimento do débito e termo final o ajuizamento da execução fiscal, aplicando-se o § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/80;

⁴ Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 23ª edição. 2004. Editora Malheiros. p. 652 e 739



Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 288
em 11/02/10

- 2) Será realizado levantamento dos créditos atingidos pela prescrição para adoção das medidas cabíveis.

B) Dívidas ajuizadas

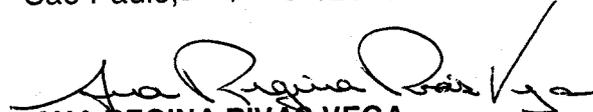
- 1) Existindo decisão reconhecendo a prescrição, o Departamento Judicial estará dispensado de apresentar qualquer recurso;
- 2) Caso ainda não exista decisão judicial em relação à prescrição, o próprio Departamento poderá tomar a iniciativa de reconhecimento.

Opino pelo acolhimento das propostas e acrescento que os recursos eventualmente apresentados poderão ser objeto de desistência.

Estas as considerações que tenho a fazer.

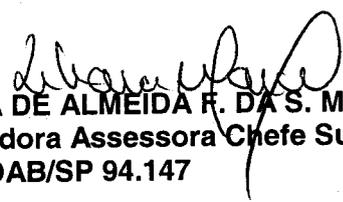
Mantido o acompanhante.

São Paulo, 11/02/2010.


ANA REGINA RIVAS-VEGA
Procuradora Assessora – AJC
OAB/SP nº 112.618
PGM

De acordo.

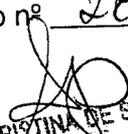
São Paulo, 11/02/2010.


LILIANA DE ALMEIDA F. DA S. MARÇAL
Procuradora Assessora Chefe Substituta – AJC
OAB/SP 94.147



Do processo 2008.0.091.613-8

Folha de informação nº 289
em 22/02/10


SANDRA CRISTINA DE SOUZA SOARES
AGPP

INTERESSADO: DEPARTAMENTO JUDICIAL

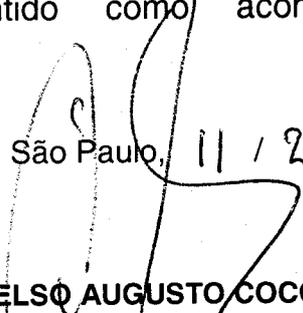
ASSUNTO: Prescrição. Execução fiscal para cobrança de dívida ativa não tributária.

Cont. da Informação nº 261/2010 – PGM.AJC

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
Senhor Secretário

Encaminho o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva, que acolho, com proposta de alteração de entendimento em relação ao prazo prescricional para a cobrança da dívida ativa não-tributária, em face do julgamento do Recurso Repetitivo que reconheceu o prazo quinquenal, bem como com as propostas em relação à dispensa genérica para apresentação de recursos em relação a tal assunto.

Mantido como acompanhante o processo nº
2005.0.079.368-5.


São Paulo, 11 / 2 /2010.

CELSO AUGUSTO COCCARO FILHO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 98.071



Folha de informação n.º 290

Do processo administrativo nº 2008-0.091.613-8..... em 19/02/10 (a) *Sto*

SONIA MÁRA EVANGELISTA
Assist. Gestão Políticas Públicas
SNJ-G.

INTERESSADO: DEPARTAMENTO JUDICIAL - JUD

ASSUNTO: Parecer de Ementa nº 11.478 da Procuradoria Geral do Município. PRESCRIÇÃO. Dívida ativa não-tributária. Recurso repetitivo reconhecendo o prazo quinquenal com supedâneo no Decreto nº 20.910/32. Necessidade de alteração das ementas nºs. 10.480 e 10.512, que determinam a aplicação do artigo 205 do Código Civil (10 anos). O Município de São Paulo adotará o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a cobrança da dívida ativa não-tributária.

Informação n.º 0431/2010-SNJ.G.
Imp. 262/10 - PGM.A SC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
Senhor Procurador Geral,

Retorno o presente processo a essa Procuradoria Geral, com a recomendação de que se aguarde o trânsito em julgado da decisão proferida pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial nº 1.105.442-RJ (2008/0252043-8), após o que poderá retornar para esta Secretaria, com vistas à deliberação final.

Mantido o acompanhante.

São Paulo, 19.02.10

CLAUDIO LEMBO
CLÁUDIO LEMBO
Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**

V. 132/029 PC

Folha de informação n.º 9137

do PA 2008.0.091.613.8 em

01/FEV 2012

(a)

[Signature]
DANY GOMES
AGPP
ATJ/SNJ-G

INTERESSADO: DEPARTAMENTO JUDICIAL – JUD.

ASSUNTO: PRESCRIÇÃO. Dívida ativa não-tributária. Recurso repetitivo reconhecendo o prazo quinquenal com fundamento no Decreto nº 20.910/32. Medida para atender diretriz do Conselho Nacional de Justiça-CNJ.

Informação n.º 0143/2012-SNJ.G.

DESPACHO:

I – À vista dos elementos contidos no presente, em especial a decisão final da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, proferida nos autos do Recurso Especial nº 1.105.442-RJ (2008/0252043-8), exarada em sede de recurso repetitivo, **AUTORIZO**, com base na competência que me conferem os artigos 2º, incisos I e III, e 4º, inciso XII, da Lei nº 10.182/86 e artigos 1º, 3º, incisos I e III, 4º, inciso I, e 7º, inciso XV, do Decreto nº 27.321/88, a não interposição de recurso contra as decisões judiciais que reconheçam a prescrição quinquenal da cobrança da multa de natureza administrativa.

II – Publique-se.

São Paulo, 30 JAN 2012

[Signature]
CLÁUDIO LEMBO

Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos

PUBLICADO NO DOC
EM 31/01/12

P. 17
[Signature]
Vanessa Maria L. Carvalho
RF 503.803.6700
SNJ/G-AT-1



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**

V.137/029 p-

Folha de informação n.º 414

do processo nº 2008-0.091.613-8 em 01 FEV 2012 (a)

FRANY GOMES
AGF
ATJ/SNJ-G

INTERESSADA: DEPARTAMENTO JUDICIAL-JUD.

ASSUNTO: PRESCRIÇÃO. Dívida ativa não tributária. Recurso repetitivo reconhecendo o prazo quinquenal com fundamento no Decreto nº 20.910/32. Medida para atender diretriz do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Informação nº 0283 /2012-SNJ.G.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhor Procurador Geral

Encaminho-lhe o presente para adoção das medidas judiciais cabíveis, em face do despacho exarado às fls. 413, bem como para providências visando equacionar as dívidas não ajuizadas.

Acompanhamento mantido.

São Paulo,

01 FEV 2012

CLÁUDIO LEMBO

Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos
SNJ.G.