

# Superior Tribunal de Justiça

## RECURSO ESPECIAL Nº 1.105.442 - RJ (2008/0252043-8)

**RELATOR** : **MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO**  
**RECORRENTE** : OSCAR ALVES TEIXEIRA JÚNIOR  
**ADVOGADO** : FELIPPE ZERAIK E OUTRO(S)  
**RECORRIDO** : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
**PROCURADOR** : WILLIAM ALEXANDRE CALADO E OUTRO(S)  
**INTERES.** : DISTRITO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE GOIÁS - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO PARANÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE RORAIMA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO PARÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO MARANHÃO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO PIAUÍ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO AMAZONAS - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE PERNAMBUCO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DA PARAÍBA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DA BAHIA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE SERGIPE - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO CEARÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE SANTA CATARINA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO TOCANTINS - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE RONDÔNIA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO ACRE - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO AMAPÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO RIO DE JANEIRO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE SÃO PAULO - "AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADO** : WILLIAM ALEXANDRE CALADO  
**INTERES.** : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO AMAPÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE MATO GROSSO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE MINAS GERAIS - "AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADO** : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
**INTERES.** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - "AMICUS CURIAE"  
**PROCURADOR** : WILLIAM ALEXANDRE CALADO E OUTRO(S)

# Superior Tribunal de Justiça

## 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.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques, dar provimento ao recurso especial e indeferir o pedido de modulação de efeitos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Eliana Calmon e os Srs. Ministros Luiz Fux, Castro Meira, Denise Arruda, Humberto Martins e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 09 de dezembro de 2009 (data do julgamento).

Ministro *Hamilton Carvalhido*, Relator

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.105.442 - RJ (2008/0252043-8)**

**RELATÓRIO**

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

Recurso especial interposto por Oscar Alves Teixeira Júnior, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, impugnando acórdão da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que rejeitou exceção de pré-executividade fundada em prescrição e oposta nos autos de execução fiscal ajuizada para a cobrança de multa administrativa por infração consistente na ligação de águas pluviais sem licença.

Esta, a ementa do *decisum* :

*"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INOMINADO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. INAPLICABILIDADE DO ART. 174 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL E DO ART. 205 DO NOVO CÓDIGO CIVIL." (fl. 145).*

A insurgência especial está fundada na violação dos artigos 156, inciso V, e 174 do Código Tributário Nacional, 189, 193 e 206, parágrafo 5º, inciso I, do Código Civil e 219, parágrafo 5º, do Código de Processo Civil, respectivamente, *verbis* :

*"Art. 156. Extinguem o crédito tributário:*

*(...)*

*V - a prescrição e a decadência;*

*(...)*

*174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.*

*Parágrafo único. A prescrição se interrompe:*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;*

*II - pelo protesto judicial;*

*III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;*

*IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor."*

*"Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.*

*(...)*

*Art. 193. A prescrição pode ser alegada em qualquer grau de jurisdição, pela parte a quem aproveita.*

*(...)*

*Art. 206. Prescreve:*

*(...)*

*§ 5º Em cinco anos:*

*I - a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular;*

*(...)"*

*"Art. 219. A citação válida torna prevento o juízo, induz litispendência e faz litigiosa a coisa; e, ainda quando ordenada por juiz incompetente, constitui em mora o devedor e interrompe a prescrição.*

*(...)*

*§ 5º O juiz pronunciará, de ofício, a prescrição.*

*(...)"*

**E teriam sido violados, porque, como se recolhe nas próprias**

# *Superior Tribunal de Justiça*

razões recursais, em síntese, "(...) tenha caráter tributário ou não, a prescrição do crédito exequendo, efetivamente, ocorreu, eis que a propositura da demanda se deu 13 anos após a constituição do crédito em tela." (fl. 151), devendo ser reconhecida, de ofício, a prescrição.

Pugna, ao final, pelo provimento do recurso para que seja extinto o executivo fiscal.

A resposta está fundada na falta de demonstração de violação da lei federal (Súmula nº 284/STF), de prequestionamento (Súmula nº 211/STJ) e na vedação ao reexame de provas (Súmula nº 7/STJ).

Sustenta, outrossim, a inoccorrência de prescrição, ao argumento de que a multa cobrada não se confunde com tributo e está sujeita ao prazo prescricional vintenário previsto no artigo 2.028 do Código Civil de 2002 que, "(...) apesar de disciplinar relações privadas, contém normas gerais de direito, aplicáveis às relações públicas quando omissa a legislação pertinente." (fl. 184).

O recurso foi admitido na origem como representativo da controvérsia, nos termos do artigo 543-C do Código de Processo Civil, regulamentado pela Resolução nº 8/2008 do Superior Tribunal de Justiça, e, nessa qualidade, foi admitido pelo Ministro Francisco Falcão para julgamento pela Primeira Seção (fl. 195).

O Ministério Público Federal veio pelo parcial conhecimento e provimento do recurso, em parecer assim sumariado:

*"Recurso Especial Representativo de Controvérsia. Processual Civil e Administrativo. Execução Fiscal. Cobrança de multa pelo Município do Rio de Janeiro. Exceção de pré-executividade com base na prescrição. Possibilidade. Direito Público. Vínculo de natureza administrativa. Inaplicabilidade do CTN e do Código Civil. Aplicação do Decreto nº 20.910/32. Súmula 211 do STJ. Ocorrência de prescrição. Inexistência de enfrentamento do tema nas instâncias ordinárias. Supressão de instância. Precedentes. Parecer pelo parcial conhecimento do*

# Superior Tribunal de Justiça

*recurso, e, nessa parte, pelo seu provimento, tão somente para admitir-se a viabilidade do manejo da exceção de pré-executividade com fundamento na prescrição." (fl. 264).*

Admitido na lide como *amicus curiae*, o Município de São Paulo requer a modulação dos efeitos do acórdão no caso de aplicação do Decreto nº 20.910/32, ao argumento de que, por se cuidar de inovação jurisprudencial, suas consequências irão afetar as finanças públicas.

Alega, outrossim, o Município de São Paulo que a divisão entre direito público e privado é meramente didática, que o Código Civil possui diversas disposições relativas aos entes públicos, e que até a edição do Decreto nº 20.910/32 era o Código Civil de 1916 que regia a prescrição, também em se tratando de dívida ativa da Fazenda Pública e que a única alteração trazida pelo Decreto foi acerca da prescrição "contra" a Fazenda Pública e que, à falta de lacuna, não há espaço para aplicação da analogia, que, ademais, é inaplicável em face do princípio da supremacia do interesse público.

O Estado do Rio de Janeiro, de seu lado, sustenta que, até o advento da lei estadual que estabeleceu o prazo de cinco anos para a cobrança de créditos de natureza não tributária, deve ser aplicado o prazo do Código Civil, ao argumento de que seus prazos são aplicáveis às relações jurídicas de natureza pública ou privada, indistintamente, não havendo falar em lacuna legislativa, a autorizar a aplicação da isonomia, nem inconstitucionalidade qualquer na invocação do princípio da supremacia do interesse e patrimônio públicos.

Os demais Estados da Federação, por sua vez, sustentam que as receitas não tributárias não representam débito da Fazenda Pública, não tendo incidência o Decreto nº 20.910/32.

Alegam, outrossim, que tais receitas "(...) *financeiramente consideradas, tem como fonte a exploração econômica de bem público disponível,*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*originariamente disciplinado pelo Direito Civil, cuja prescrição advinha do art. 177 do antigo Código. Portanto, não havendo norma específica no ordenamento jurídico pátrio (Decreto 20.910/1932 ou no CTN) para reger a prescrição das receitas não tributárias, aplicavam-se as regras civis." (fl. 321).*

Pretendem, assim, a aplicação das regras de prescrição do Código Civil, observada a regra de transição colhida no artigo 2.028 do Código Civil de 2002, vale dizer, passando-se o prazo vintenário do artigo 177 do Código Civil de 1916 para o prazo decenal do artigo 205 do novo Código Civil.

É o relatório.



VOTO

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

Senhor Presidente, conheço da insurgência especial porque devidamente deduzidas as razões recursais, por se cuidar de questão exclusivamente de direito e porque resta indubitavelmente prequestionada a questão federal, relativa à **prescrição para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa administrativa**.

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

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

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

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

(...)

*O certo é que, embora nos pareça uma terminologia indesejável, ela persiste largamente utilizada entre nós, não se podendo, então, simplesmente desconhecê-la. Daí*



# *Superior Tribunal de Justiça*

*por que continuaremos a nos servir dela e trataremos do tema sob esta mesma rubrica, registrando, entretanto e desde logo, um importante esclarecimento. A saber: usaremos a expressão 'poder de polícia' quando estivermos nos referindo tanto às leis condicionadoras da liberdade e da propriedade quanto aos atos administrativos pelos quais se procede a suas concreções. Servir-nos-emos da expressão 'polícia administrativa' quando reportados tão-só a comportamentos administrativos. É a esta dualidade que correspondem os sentidos amplo e estrito da locução 'poder de polícia'.*

(...)

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

Acerca do prazo para o exercício desse poder de polícia, doutrina e jurisprudência são uniformes na submissão do poder do Estado ao tempo, em obséquio da segurança jurídica, um dos fins colimados pelo Direito, eis que, como anota Hely Lopes Meirelles, citando J. J. Canotilho, *"A segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito. É ela, ao lado da legalidade, um dos princípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito." (in Direito Administrativo Brasileiro, 26ª edição, Editora Malheiros, pág. 90).*

No sistema de direito positivo brasileiro, contudo, o poder de polícia não se mostrou, anteriormente, submetido a prazos, estabelecendo-se

# *Superior Tribunal de Justiça*

apenas prazos prescricionais em favor da União, Estados e Municípios, como é da letra do Decreto nº 20.910/32, que *"Regula a prescrição quinquenal"*.

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

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

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

*"(...)*

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

*Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes dever-se-á,*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público.*

*Nestas, encontram-se duas orientações com tal caráter:*

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

*b) a concernente ao prazo de prescrição para o Poder Público cobrar débitos tributários ou decadencial para constituir o crédito tributário. Está fixado em cinco anos, conforme há pouco foi mencionado. Também já foi referido que, a teor da Lei 9.873, de 23.11.99 (resultante da conversão da Medida Provisória 1.859-17, de 22.10.99), foi fixado em cinco anos o prazo para prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, a menos que esteja em pauta conduta criminosa, hipótese em que vigorará o*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*previsto para ela. É, outrossim, de cinco anos, o prazo para a Administração, por si própria, anular seus atos inválidos dos quais hajam decorrido efeitos favoráveis ao administrado, salvo comprovada má-fé (o que, entretanto, faz presumir prazo maior quando houver comprovada má-fé) consoante dispõe o art. 54 da lei 9.784, de 29.1.1999, disciplinadora do processo administrativo. Também aí não se distingue entre atos nulos e anuláveis.*

*Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações.*

*Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou em ambas as partes de relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles é, como regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis. (...)" (ob. cit., págs. 1.046/1.048).*

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

*"(...)*

*O Tribunal a quo decidiu aplicar o prazo prescricional de vinte anos, previsto no art. 177 do Código Civil de 1916, então vigente (a ação foi ajuizada em 28.02.92). Entendeu, então, que, à míngua de previsão legal de outro prazo, caberia invocar a norma geral constante do Código Civil.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*O recorrente pede que seja adotado o prazo quinquenal previsto no CTN e/ou no Decreto 20.910/32.*

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

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

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

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

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

# *Superior Tribunal de Justiça*

*restar violado o princípio da simetria*

(...)

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

*Ante o exposto, **dou provimento ao recurso especial.***"

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

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

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

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

***Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não***

# *Superior Tribunal de Justiça*

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

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

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

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

*III - pela decisão condenatória recorrível.*

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

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

*I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;*

*II - pelo protesto judicial;*

*III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;*

*IV - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor;*

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

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

*I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº*

# *Superior Tribunal de Justiça*

8.884, de 11 de junho de 1994;

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, colhem-se reiterados precedentes das duas Turmas



# *Superior Tribunal de Justiça*

que compõem a Primeira Seção, dos quais extraio os seguintes:

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

# *Superior Tribunal de Justiça*

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.

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 inflicção 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

# *Superior Tribunal de Justiça*

*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 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.*

# Superior Tribunal de Justiça

*Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.*

*3. Recurso especial improvido.'*

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

# *Superior Tribunal de Justiça*

*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.*

*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 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 lustrro 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.**

# *Superior Tribunal de Justiça*

*I - É assente neste Tribunal o entendimento de que a 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.*

*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).*

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

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

Por se tratar de recurso representativo da controvérsia, sujeito ao procedimento do artigo 543-C do Código de Processo Civil, determino, após a publicação do acórdão, a comunicação à Presidência do STJ, aos Ministros da Corte Especial e aos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos



# *Superior Tribunal de Justiça*

Estados e do Distrito Federal e Territórios, com fins de cumprimento do disposto no parágrafo 7º do artigo 543-C do Código de Processo Civil (artigos 5º, inciso II, e 6º da Resolução nº 8/2008 do Superior Tribunal de Justiça).

É O VOTO.



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.105.442 - RJ (2008/0252043-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO**  
**RECORRENTE** : OSCAR ALVES TEIXEIRA JÚNIOR  
**ADVOGADO** : FELIPPE ZERAIK E OUTRO(S)  
**RECORRIDO** : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
**PROCURADOR** : WILLIAM ALEXANDRE CALADO E OUTRO(S)  
**INTERES.** : DISTRITO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE GOIÁS - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO PARANÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE RORAIMA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO PARÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO MARANHÃO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO PIAUÍ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO AMAZONAS - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE PERNAMBUCO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DA PARAÍBA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DA BAHIA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE SERGIPE - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO CEARÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE SANTA CATARINA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO TOCANTINS - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE RONDÔNIA - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO ACRE - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO AMAPÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO RIO DE JANEIRO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE SÃO PAULO - "AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADO** : WILLIAM ALEXANDRE CALADO  
**INTERES.** : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DO AMAPÁ - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE MATO GROSSO - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - "AMICUS CURIAE"  
**INTERES.** : ESTADO DE MINAS GERAIS - "AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADO** : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
**INTERES.** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - "AMICUS CURIAE"  
**PROCURADOR** : WILLIAM ALEXANDRE CALADO E OUTRO(S)

**VOTO-VENCIDO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:** Em discussão o

# Superior Tribunal de Justiça

prazo prescricional para a cobrança de multa administrativa.

Peço vênia, mesmo que oralmente, para tecer algumas considerações.

Ao analisarmos temas desta natureza, devemos levar em conta que a Constituição atual, de modo oposto ao da anterior, põe o interesse público na posição de sobreprincípio. Assim, se certas práticas ou entendimentos eram admitidos no regime constitucional pretérito, caracterizado pelo individualismo e pela ênfase nos interesses individuais, deve-se verificar sua adequação por meio de interpretação dos valores que estão na base da Carta Constitucional.

Nesse aspecto, reputo ser importante, na delimitação do tema, a separação entre supremacia do Estado *versus* supremacia do interesse público. O que defendemos no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, na linha da orientação doutrinária em todo o Direito Comparado, mesmo naqueles países que não têm uma Constituição *welfarista* como a nossa, é a supremacia do interesse público, que não é necessariamente supremacia do Estado.

Ademais, o Código Civil foi, e continuará a ser, o regime comum tanto do Direito Privado como do Direito Público. Indago: onde está, no Direito Público, a regulação do negócio jurídico público? Onde está o sistema de invalidades dos atos administrativos antes da listagem da Lei da Ação Popular ou mesmo da Lei da Improbidade Administrativa ou ainda da Lei da Licitação?

Não é porque o Código Civil, em regra, disciplina as relações jurídicas com enfoque no indivíduo que se deva simplesmente afastar a sua aplicabilidade aos negócios jurídicos de Direito Público, pois isso, a meu juízo, chocar-se-ia com o próprio sistema que impera no sistema jurídico brasileiro.

Especificamente no que tange ao prazo prescricional, deve-se entender que prescrição é matéria de política legislativa. Isso quer dizer que cabe ao legislador estabelecer os prazos prescricionais, considerando as circunstâncias próprias decorrentes da avaliação política no Parlamento.

O atual Código Civil, a partir do art. 206, institui prazos prescricionais diferenciados para negócios jurídicos de Direito Privado – por exemplo, prazo de um ano para negócios jurídicos relacionados a contratos de prestação de serviços com os

# Superior Tribunal de Justiça

hospedeiros ou fornecedores de víveres. No § 3º, estipula-se o prazo de três anos para os negócios jurídicos de locação. Por que três anos para negócios jurídicos de locação e um ano para negócios jurídicos de hotelaria?

No § 5º da mesma norma, define-se o prazo de cinco anos para os negócios jurídicos de serviços de natureza profissional liberal. Por que cinco anos? Por uma determinação do legislador, de natureza política e não estritamente principiológica. Exceção a essa regra é a prescrição no campo penal porque aí se leva em consideração indiretamente a gravidade do ilícito, já que se toma como parâmetro a pena prevista no texto legal.

Concluo reportando-me ao Voto-Vista proferido nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 961.064/CE, de que foi Relator o eminente Ministro Teori Albino Zavascki, e no qual acompanhei a divergência, pelo fato de que se tratava de terreno de marinha e havia norma expressa a esse respeito. Lá afirmei o seguinte:

No caso dos terrenos de marinha, a Lei 9.636/1998 pela primeira vez disciplinou especificamente a prescrição. Após as modificações promovidas pelas Leis 9.821/1999 e 10.852/2004, passou também a regulamentar a decadência.

Como se sabe, o Direito Administrativo, em nosso ordenamento jurídico, não é codificado. Quer isto dizer que é a legislação esparsa que dispõe sobre os seus institutos jurídicos. *Não há, no entanto, norma geral de Direito Público regulamentando a prescrição e a decadência em relação à cobrança dos créditos não-tributários de titularidade da Administração Pública contra o administrado.*

É equivocado o fundamento de que o *princípio da simetria*, no sentido de corolário do *princípio da isonomia*, justifica a aplicação do prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932 para a cobrança da taxa de ocupação dos terrenos de marinha. A premissa genérica de que, por se tratar de relação de Direito Público, devem ser aplicadas contra a Administração Pública as regras publicistas que foram criadas *em seu favor*, tende a aniquilar os pilares do regime jurídico administrativo, por perigosamente anular a carga de eficácia dos *princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público*. Lembremo-nos de que, em se tratando de Direito Administrativo, não é dado aplicar, indistintamente, o *princípio da isonomia formal* entre o interesse público e o interesse particular.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Com essas observações, pedindo vênias ao judicioso voto do eminente Relator e sabendo que o faço de maneira solitária, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



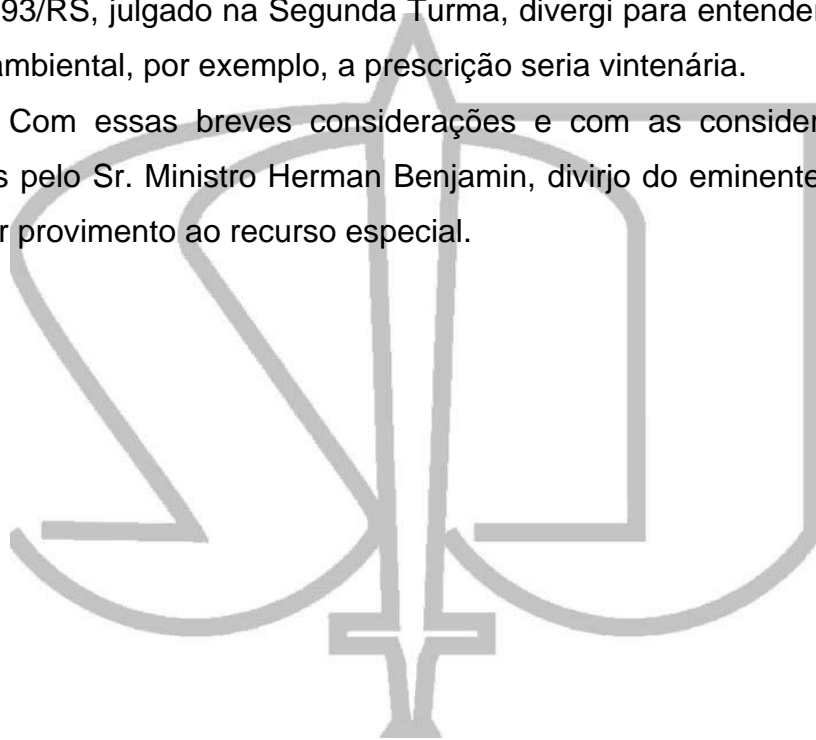
**RECURSO ESPECIAL Nº 1.105.442 - RJ (2008/0252043-8)**

**VOTO-VENCIDO**

**O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:**

Sr. Presidente, nos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 961.064/CE, divergi do voto do de V. Exa., que foi Relator, pelos fundamentos aqui explicitados pelo Sr. Ministro Herman Benjamin, e igualmente no Recurso Especial nº 1.102.193/RS, julgado na Segunda Turma, divergi para entender que em matéria de multa ambiental, por exemplo, a prescrição seria vintenária.

Com essas breves considerações e com as considerações em parte levantadas pelo Sr. Ministro Herman Benjamin, divirjo do eminente Ministro Relator para negar provimento ao recurso especial.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2008/0252043-8

**REsp 1105442 / RJ**

Números Origem: 20031200042079 200500223201 200613709994 200813511727

PAUTA: 09/12/2009

JULGADO: 09/12/2009

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HAMILTON CARVALHIDO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : OSCAR ALVES TEIXEIRA JÚNIOR  
ADVOGADO : FELIPPE ZERAIK E OUTRO(S)  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
PROCURADOR : CLÁUDIA ALVES DE OLIVEIRA E OUTRO(S)  
INTERES. : DISTRITO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE GOIÁS - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO PARANÁ - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE RORAIMA - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO PARÁ - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO MARANHÃO - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO PIAUÍ - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO AMAZONAS - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE PERNAMBUCO - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DA PARAÍBA - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DA BAHIA - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE SERGIPE - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO CEARÁ - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE SANTA CATARINA - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO TOCANTINS - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE RONDÔNIA - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO ACRE - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO AMAPÁ - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO RIO DE JANEIRO - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE SÃO PAULO - "AMICUS CURIAE"  
ADVOGADO : WILLIAM ALEXANDRE CALADO  
INTERES. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DO AMAPÁ - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE MATO GROSSO - "AMICUS CURIAE"  
INTERES. : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - "AMICUS CURIAE"

# Superior Tribunal de Justiça

INTERES. : ESTADO DE MINAS GERAIS - "AMICUS CURIAE"  
ADVOGADO : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
INTERES. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - "AMICUS CURIAE"  
PROCURADOR : WILLIAM ALEXANDRE CALADO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Liquidação / Cumprimento / Execução -  
Exceção de Pré-executividade

## SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentaram, oralmente, os Drs. FERNANDO CABRAL FILHO, pelo recorrente, ARLINDO DAIBERT NETO, pelo recorrido, SANDRA MARIA DO COUTO E SILVA, pelo Distrito Federal, (amicus curiae), ALDE SANTOS JÚNIOR, pelo Estado do Rio de Janeiro, (amicus curiae) e, Moacir Guimarães Morais Filho, pelo Ministério Público Federal.

## CERTIDÃO

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

"A Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques, deu provimento ao recurso especial e indeferiu o pedido de modulação de efeitos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

A Sra. Ministra Eliana Calmon e os Srs. Ministros Luiz Fux, Castro Meira, Denise Arruda, Humberto Martins e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 09 de dezembro de 2009

Carolina Vêras  
Secretária