



Parecer nº 1117/2005.

Processos nº 002.074337.04.1

Assunto: repetição do indébito de multa prescrita.

Interessado: SMOV/SECON

#### MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO.

Doutrina e jurisprudência não são unânimes quanto ao prazo prescricional para cobrança da multa administrativa na via judicial. Tratando-se de crédito não-tributário o prazo prescricional é o regulado pela lei civil. A interpretação sistemática conduz à observância da prescrição quinquenal para execução fiscal da dívida ativa não tributária. Não se repete a dívida prescrita paga por força do artigo 882 do Código Civil.

Adoto o relatório da informação de fls. 05/06:

“Trata-se de consulta formulada pela SMOV sobre o procedimento a ser adotado quanto ao requerimento formulado por Breno Saute, no processo nº 002.076204.03.0, no qual postula a devolução da multa paga em 05.11.03, decorrente do auto de infração nº 18449 que foi lavrado em 02.08.1993.

O requerente fundamenta seu pedido na inexigibilidade da dívida em decorrência do transcurso do prazo prescricional. O pagamento da multa foi exigido pela SMOV para a expedição da Carta de Habitação.

A Assessoria Jurídica da SMOV proferiu manifestação favorável à pretensão do requerente. Esclarece que a multa em questão tem natureza não tributária, razão pela qual não se aplicava a prescrição quinquenal. O prazo prescricional incidente seria o previsto no artigo 177 do Código Civil de 1916, de vinte anos para as ações pessoais. Com a entrada em vigor do Novo Código Civil em janeiro de 2003, o prazo prescricional foi reduzido para cinco anos (art. 206, § 5º, inciso I). Esclarece ainda que entende que no Direito Administrativo a regra geral de que não se repete o indébito de dívida prescrita deve ser “temperada” na busca pelo princípio da Justiça. Assim, conclui pelo deferimento do pedido do particular.



Sobre a questão tenho a considerar inicialmente que o Município tem o dever de fazer a cobrança das multas administrativas antes de vencido o prazo prescricional. Assim, esgotado o prazo para pagamento previsto na notificação de multa, se não for interposto recurso administrativo, ou se esse for julgado improcedente, a multa deverá ser imediatamente encaminhada para cobrança através dos meios legais pela SMF.

Esse procedimento merece especial atenção do administrador público, sob pena de violação do dever de eficiência e demais normas que disciplinam a responsabilidade fiscal, as quais não compete análise no presente momento.”

Quanto ao prazo prescricional para cobrança do crédito não-tributário a doutrina e jurisprudência pátrias não é unânime. Num primeiro momento estive inclinada a adotar a posição jurisprudencial e doutrinária que entende aplicar-se, pela via reflexa e pelo princípio da isonomia, o Decreto nº 20.910/32. Nesse sentido assim me manifestei na fl. 05v.:

“ Não obstante a lei não fixasse o prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público contra os Administrados, a doutrina e jurisprudência pátrias inclinaram-se de forma pacífica no sentido de que o prazo era o de cinco anos, previsto no Decreto nº 20.910/32.

De acordo com Elody Nassar<sup>1</sup>, a prescrição quinquenal tem sido “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” e “a jurisprudência inclinou-se na mesma direção, eis que os tribunais têm utilizado o prazo quinquenal contra a Administração por obediência ao princípio da isonomia, já que o Poder Público se beneficiaria do prazo prescricional de cinco anos, por força do disposto no Decreto nº 20.910/32.

Assim, a dívida estava prescrita, mesmo antes da entrada em vigor do novo Código Civil em janeiro de 2003, que estabeleceu o prazo de cinco anos para prescrição da pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular (art. 206, § 5º, inciso I).”

---

<sup>1</sup> NASSAR, Elody. Prescrição na Administração Pública, Ed. Saraiva, 2004, pp. 180/181.



Esse posicionamento encontra abrigo na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, no seu Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, revista, atualizada e ampliada, Ed. Malheiros, pp. 123/124, que transcrevo para bem elucidar a questão:

“Até o presente momento havíamos sustentado que, *não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais*, deveriam ser decididos por analogia aos 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, 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;

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 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 previsto para ela. É outrossim, de cinco anos o prazo para a Administração, *por si própria*, anular seus atos inválidos dos quais hajam decorridos efeitos favoráveis ao administrado, salvo comprovada má-fé, consoante a Lei 9.784, de 29.1.99, 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 haverá 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*, o prazo para a Administração proceder judicialmente contra os administrados é, como regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis.”

Nessa esteira as seguintes ementas:



**“EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA. IMPOSIÇÃO DE DÉBITO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE) E EMISSÃO, POR ESTE, DE CERTIDÃO DE DECISÃO SUA, COMO TÍTULO EXECUTIVO, SEM MENÇÃO A CREDOR: INEFICÁCIA, COMO TÍTULO DE CRÉDITO. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA (CDA) NÃO-TRIBUTÁRIA EXPEDIDA PELO MUNICÍPIO SEM OS REQUISITOS DA LEI DAS EXECUÇÕES FISCAIS (Nº 6.830/80): NULIDADE. PRESCRIÇÃO DA DÍVIDA NÃO-TRIBUTÁRIA. A certidão emitida, como título executivo, pelo Tribunal de Contas do Estado em consequência de decisão impositiva de débito por ele proferida não possui eficácia como título de crédito se dela não consta o nome do credor. Certidão de Dívida Ativa (CDA) de natureza não-tributária omissa quanto aos requisitos previstos nos §§ 5º e 6º do art. 2º da Lei nº 6.830/80 (data da sua expedição e da inscrição da dívida, origem especificada desta, nome do credor, dispositivos legais em que se funda, número do processo administrativo que lhe deu origem, e menção ao livro e folha em que foi inscrita) é imprestável como título executivo. **Aplica-se, pela via reflexa e pelo princípio da isonomia, o Decreto nº 20.910/32 também aos créditos, de natureza não-tributária, da Fazenda Pública junto a particulares. Assim, decorridos mais de 5 anos entre a sua formalização e a citação judicial, e sem a superveniência de causa impeditiva, suspensiva ou interruptiva do seu fluxo, tem-se como consumada a prescrição. Precedente deste Tribunal.** Decisão: Negaram provimento. Unânime. (Apelação Cível Nº 70010150852, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roque Joaquim Volkweiss, Julgado em 27/04/2005)” (sem grifos no original).

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - CÓDIGO CIVIL E/OU DECRETO 20.910/32.

1. A relação jurídica que deu origem ao crédito cobrado por execução fiscal, embora não sendo tributária, é de índole administrativa.
2. Prescrição que não está disciplinada no CTN nem no Código Civil, mas no Decreto 20.910/32.
3. Recurso especial improvido. (RESP 280229 / RJ ; RECURSO ESPECIAL 2000/0099385-9, relatora Ministra ELIANA CALMON (1114), T2 - SEGUNDA TURMA, 16/04/2002, DJ 27.05.2002 p. 153).

Entretanto é forte a jurisprudência que referenda a posição exarada pela Assessoria Jurídica da SMOV, no sentido de que, na falta de disposição legal específica, a prescrição para a cobrança da dívida não-tributária ocorria no prazo de vinte anos previsto no artigo 177 do Código Civil de 1916, passando o prazo prescricional a ser regulado pelo artigo 205 do Código Civil de 2002, que determina que a



prescrição corre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

O renomado administrativista Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Administrativo Brasileiro, 21ª edição, Ed. Malheiros, p. 631, sustenta que a “prescrição das ações da Fazenda Pública contra o particular é a comum da lei civil ou comercial, conforme a natureza do ato ou contrato a ser ajuizado.”

Sobre a matéria colaciono as seguintes ementas:

ACAO RESCISORIA. INCIDENTE DE IMPUGNACAO AO BENEFICIO DA ASSISTENCIA JUDICIARIA GRATUITA. DECISAO DO TRIBUNAL DE CONTAS . INSCRICAO EM DIVIDA ATIVA. EXECUCAO FISCAL. PRESCRICAO. PARA A CONCESSAO DO BENEFICIO DA ASSISTENCIA JUDICIARIA BASTA A AFIRMACAO NA PETICAO INICIAL DE QUE A PARTE NAO TEM CONDICOES DE PROVER CUSTAS DO PROCESSO E OS HONORARIOS DE ADVOGADO SEM PREJUIZO DO SUSTENTO PROPRIO E DE SUA FAMILIA (LEI 1060/50, ART-4). CONSIDERADOS O ALTO VALOR DO PREPARO E O DEPOSITO PREVIO, O INDEFERIMENTO DO BENEFICIO PODE IMPEDIR O ACESSO A JUSTICA. AUSENCIA DE PROVA POR PARTE DO REU QUE INFIRME A NECESSIDADE DO BENEFICIO NO CASO CONCRETO. DISPENSA , NESSAS CONDICOES , DO DEPOSITO PREVIO. POSSIBILIDADE DE CONCESSAO DE ANTECIPACAO DE TUTELA EM Acao RESCISORIA A FIM DE ASSEGURAR O RESULTADO UTIL DO PROCESSO. A DECISAO DO TRIBUNAL DE CONTAS E TITULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL (CPC, ART-585, VII), NOS TERMOS DO ART-71, PAR-3, DA CF/88, SENDO LIVRE A FAZENDA PUBLICA PARA ADOTAR O RITO DO PROCESSO DE EXECUCAO PREVISTO NO CPC OU O RITO DO PROCESSO DE EXECUCAO PREVISTO NA LEI N.6830/80. PRECEDENTES DA CORTE . ENTRETANTO, OPTANDO POR ADOTAR O RITO DAS EXECUCOES FISCAIS E TENDO A EXECUCAO SIDO EMBASADA NA CERTIDAO DE DIVIDA ATIVA, ESTA DEVE CONTER OS REQUISITOS LEGAIS EXIGIVEIS, SOB PENA DE NULIDADE DE EXECUCAO POR AUSENCIA DE TITULO HABIL. VIOLACAO LITERAL DOS INCISOS DO PAR-5 DO ART-2 DA LEI N.6830/80 CONFIGURADA. A PRESCRICAO PARA A COBRANCA DA DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA , NA FALTA DE DISPOSICAO LEGAL ESPECIFICA, OCORRE NO PRAZO DE VINTE ANOS, PREVISTO NO ART-177 DO CCB. IMPUGNACAO A ASSISTENCIA JUDICIARIA JULGADA IMPROCEDENTE. Acao RESCISORIA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (21 FLS) (Ação Rescisória N° 70000022186, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 25/04/2000).

**EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO. PRESCRIÇÃO. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. REQUISITOS LEGAIS. NULIDADE.**

1. O prazo prescricional de cinco anos previsto no artigo 174 do Código Tributário Nacional não se aplica aos créditos não-tributários. Hipótese em que a dívida é



decorrente do fornecimento de água.

2. É nula a certidão de dívida ativa que não indica a forma de cálculo dos juros, da multa e da correção monetária cobrados. Art. 2º, parágrafos 5º e 6º, da Lei nº 6.830/80.

Recurso desprovido. (Apelação Cível nº 70010640472, 22ª Câmara Cível do TJRS, relatora Desembargadora Maria Isabel de Azevedo Souza, 10.03.2005).

No acórdão acima, adotam a seguinte posição quanto à prescrição do crédito não-tributário:

“Ora, tratando-se de crédito não-tributário, não se aplica o prazo prescricional de cinco anos previsto pelo artigo 174 o Código Tributário Nacional, daí que resta rejeitada a preliminar de prescrição. **Isso porque, na espécie, o prazo prescricional é de 20 anos, previsto no artigo 177 do Código Civil de 1916.** Assim, considerando que (I) o crédito exequendo diz respeito à tarifa de água e esgoto referente aos anos de 1991, 1992 e 1993 e (II) o executado foi citado em 2 de junho de 2003, a pretensão da cobrança do presente crédito não foi atingida pela prescrição.” (sem grifos no original)).

O Superior Tribunal de Justiça também tem corrente que adota esse posicionamento, senão vejamos:

EXECUÇÃO FISCAL - DÍVIDA ATIVA - CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO - PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - AFASTAMENTO - CONCEITO DE TRIBUTO - CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL - **PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA.**

1. Consoante conceito esposado no Código Tributário Nacional, tributo "é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada." (Art. 3º).

**2. Conseqüentemente, a inscrição em dívida ativa de crédito de infração consistente em malversação de dinheiro público, decorrente de apuração em inquérito administrativo, não se inclui no conceito de tributo, devendo ser afastada, portanto, as prescrições do CTN, notadamente às atinentes à prescrição/decadência de um crédito que, in casu, não é tributário.**

3. A Execução Fiscal ostenta esse nomen juris posto processo satisfativo, que apresenta peculiaridades em razão das prerrogativas do exequente, assim como é especial a execução contra a Fazenda. Entretanto, a Execução Fiscal não é servil apenas para créditos de tributos, porquanto outras obrigações podem compor a "dívida ativa".



4. Recurso Especial conhecido e provido. (Recurso Especial nº 410.395 – SC (2002/0011560-0), 1ª Turma do superior Tribunal de Justiça, relator Ministro Luiz Fux, julgado em 05.09.2002, DJ 18.11.2002 p. 162). (sem grifos no original).

Sob essa ótica, ao prazo prescricional previsto no Código Civil revogado, incide a regra de transição prevista no artigo 2.028 do Código Civil de 2002, vigente a partir de 12/01/2003, que dispõe, *in verbis*:

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

Então, raciocínio inverso, quando não houver transcorrido mais da metade do prazo de vinte anos estabelecido no artigo 177 do Código Civil de 1916 (10 anos e um dia), passa a correr o prazo de dez anos, que começa a fluir da data em que o novo Código Civil passou a vigorar, qual seja, 12.01.2003.

No caso em voga, o prazo prescricional teve seu termo inicial na data da lavratura do auto de infração, em 02.08.1993. Quando da entrada em vigor do novo Código Civil ainda não havia transcorrido mais da metade do prazo previsto na lei anterior. Assim, a prescrição irá regular-se pela nova lei, contando o prazo prescricional de dez anos a partir de 12.01.2003, segundo o melhor entendimento jurisprudencial.

Logo, por ocasião do pagamento realizado pelo infrator em 05.11.2003, a multa não estava prescrita, razão pela qual não há fundamento para o deferimento da pretensão de repetição do indébito.

Ainda que se adote o primeiro posicionamento sobre o prazo prescricional quinquenal, não cabe a repetição do indébito, pois como demonstrado na informação de fls. 05/06, não é possível ignorar o dispositivo previsto no artigo 882 do Código Civil em vigor, que determina que não se pode repetir o que se pagou para solver dívida prescrita.

Sobre a matéria busca-se o ensinamento do honorável civilista Caio Mário da Silva Pereira<sup>2</sup>:

“Aquele que solve dívida prescrita não pode repetir o pagamento. O débito é verdadeiro, mas a inércia do credor deixou que ele se desguarnecesse do tegumento protetor, e, por isso, tornou-se inexigível. O devedor,

---

<sup>2</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, Volume II, Teoria Geral de Obrigações, 9ª edição, Ed. Forense, p. 214.



ao solvê-lo, nem incide em erro quanto à existência da obrigação nem se engana quanto ao seu objeto. A obrigação, juridicamente não reclamável, moralmente sobrevive, muito embora a paz social lhe permita recusar solvê-la. A eqüidade, entretanto, não tolera que seu pagamento seja repetido, uma vez que estaria a própria eqüidade natural a aconselhar ao devedor que efetuasse o pagamento. Vem então o direito, e dá corpo ao mandamento da eqüidade, negando ao solvens a repetição do que pagou em solução da dívida prescrita. (...) Se o solvens pagou, sem alegá-lo, dívida prescrita, jamais poderá sustentar que a solutio visou à extinção de um indébito”.

Recomenda-se, entretanto, adotar-se o prazo menor, de cinco anos, para os fins de execução da dívida ativa não tributária, a partir da constituição do crédito, observando-se, em qualquer caso, o prazo máximo de dez anos a contar da lavratura do auto de infração, quando a constituição ocorrer após o quinto ano.

A interpretação sistemática conduz à aplicação do prazo de cinco anos para a execução de multa administrativa, “uma vez que o artigo 2º da Lei nº 6.830/80 atribui aos créditos que constituem a dívida ativa da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não, idênticos critérios processuais quanto à execução fiscal, pelo que aplicável o mesmo prazo prescricional”. (Agravo de Instrumento nº 2003.002.13929, 1ª Câmara Cível do TJRJ, Rel. Des. Henrique Carlos de Andrade Figueira).

Quanto à exigibilidade do pagamento das multas pendentes, para expedição da carta de habitação, mantenho o entendimento de que a multa administrativa deva ser cobrada na via própria, tendo em vista que o Decreto Municipal nº 12.715/00, que regulamenta a concessão do “habite-se”, não faz a exigência de comprovação da quitação das dívidas relativas ao imóvel, ou de certidão negativa de débito com o Município (artigo 51 do Decreto nº 12.715/00).

É o parecer.

EAUMA, em 17.06.2005.

*Candida Silveira Saibert*

Procuradora do Município de Porto Alegre  
OAB/RS nº 33.734



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Aprovo o Parecer n.º 1117/05, de lavra da Procuradora Cândida Silveira Saibert, acolhido pelo Sr. Procurador-Geral Adjunto de Políticas Locais Marcelo Dias Ferreira, que equaciona a temática atinente aos prazos prescricionais para cobrança da multa administrativa na via judicial de crédito não-tributário.

Registre-se. Encaminhe-se cópia da homologação à EAUMA. Após, à SMOV para conhecimento.

Em 28/07/05.

João Batista Linck Figueira  
Procurador-Geral em exercício