



Marcelo Kokke: Marco prescricional da ação anulatória pode variar

A cobrança de créditos não tributários ainda é permeada de questões obscurecidas, geralmente não em razão de sua complexidade, mas sim pela pouca tematização no campo doutrinário e jurisprudencial. O problema está ligado a uma sequência de fases, por vezes compreendidas sem a devida distinção quando o crédito é decorrente de aplicação de penalidades administrativas.

Créditos não tributários derivados de infração administrativa possuem origem na aplicação de uma penalidade estatal no exercício do poder punitivo pelo Estado. O primeiro estágio pelo qual passam esses créditos é gestacional, ligado à sua constituição, próprio do direito sancionador.

Especificamente em relação às infrações ambientais, um crédito derivado de multa somente surge após o pleno desenvolvimento do processo punitivo, após a finalização do processo administrativo sancionador. Antes disso não há multa efetiva, há penalidade de multa em processo de constituição, embora já existam atos administrativos já efetivados.

Por essa razão, a Lei 9.873/99 estabelece que constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em cinco anos a ação de execução relativa a crédito decorrente da aplicação da multa por infração à legislação em vigor. A matéria está firmada em interpretação judicial consagrada na Súmula n. 467 do Superior Tribunal de Justiça assim como em sede de Recurso Repetitivo, REsp 1.112.577. A constituição definitiva forma o crédito apto para a cobrança.

Mas o tema que se pretende aqui tratar possui por vertente não a cobrança do crédito, mas sim a prescrição da ação anulatória voltada para desconstituir o crédito não tributário. O primeiro obstáculo é ultrapassar a tendência de assimilar o crédito não tributário decorrente de infração ambiental ao direito punitivo, onde incide a reflexão punitiva penal.

Embora direito administrativo sancionador e direito penal sejam interligados como integrantes do direito punitivo, os pontos comunicativos deixam de existir a partir da constituição do crédito. Em outras palavras, durante a constituição da penalidade aplicam-se os princípios regentes do direito sancionador, cuja matriz é punitiva, mas quanto ao crédito em si e respectiva cobrança, a referência normativa de regência é outra.

Ocorre aqui o que a doutrina espanhola denomina como “medida das afinidades”, pois há limites de aplicação e fronteiras entre o direito sancionador e as matrizes punitivas regentes do direito penal. Alejandro Nieto assevera a distinção entre os campos administrativo sancionador e penal, remetendo inclusive ao Tribunal Constitucional espanhol para ter em conta os “aspectos que *diferencian a uno y otro sector del ordenamiento jurídico*”,^[1] que se fundam justamente na diagramação própria de cada um dos ramos jurídicos.

O próprio ordenamento jurídico delimita o campo de fronteira, não havendo uma transição automática e mecânica de institutos penais como, por exemplo, a imprescritibilidade da ação de revisão criminal. Se a penalidade criminal pode ser sujeita à revisão a qualquer tempo, o mesmo não ocorre com o crédito decorrente de sanção ambiental, cuja origem é sancionadora administrativa.



No Brasil, o campo de fronteira na compreensão hermenêutica da cobrança dos créditos decorrentes de multa ambiental é traçado em regra legal expressa. Ao passo que o direito sancionador rege a constituição do crédito derivado da multa ambiental, ou seja, o próprio processo punitivo, a cobrança dos créditos derivados de multa ambiental é regida pelas normas de direito público, especificamente de direito administrativo e financeiro, aliadas às normas de direito tributário.

A Lei 4.320/64 determina em seu artigo 39, §2º, que créditos de natureza não tributária são tratados como créditos públicos, integrando-se ao disposto na Lei 11.941/09, que introduziu o artigo 37-A à Lei 10.522/02, para aplicar aos créditos não tributários as regras de cobrança dos créditos tributários. A consequência que daí advém é a existência de prazo para questionamento via ação anulatória dos créditos não tributários oriundos de multas ambientais próprio do regime de cobrança. Se o questionamento da penalidade própria da esfera criminal não está sujeita à prescrição, o mesmo não ocorre com o direito sancionador que origina um crédito não tributário.

Acompanhando a lógica presente na Lei 4.320/64 e a Lei 11.941/09, o Decreto 20.910/32 é aplicável para definir o prazo prescricional de ações que visem desconstituir créditos não tributários. O artigo 1º do Decreto, que possui força de lei, determina que todo e qualquer direito ou ação contra a União e suas autarquias ou fundações, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

A ação anulatória de multa ambiental possui assim o prazo prescricional de cinco anos. Tem-se aqui um tratamento em uniformidade entre créditos tributários e não tributários, tendo firmado o Superior Tribunal de Justiça, em reiterados precedentes, que o prazo prescricional para buscar a nulidade de lançamento é de cinco anos.[\[ii\]](#)

A matéria já foi abordada, especificamente quanto aos créditos não tributários decorrentes de direito sancionador, em decisão do Superior Tribunal de Justiça que firmou pela prescrição em cinco anos de ação anulatória visando questionar multa administrativa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA DE TRÂNSITO. INVALIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. DECRETO N. 20.910/32. TERMO INICIAL.

1. Jurisprudência pacífica desta Corte no sentido de ser aplicável o prazo prescricional previsto no Decreto n. 20.910/32, na hipótese de ação movida contra a Administração Pública em que se discute multas de natureza administrativa.
2. Em se tratando de questionamento relativo à invalidade do ato administrativo, o prazo prescricional deve ser contado a partir da data da ciência inequívoca do ato lesivo que, no caso dos autos, se deu na data da notificação feita ao autor da infração imputada, em 1.7.2003. Assim, proposta a ação somente em 17.7.2008, não há como afastar o decreto de prescrição.
3. Recurso especial provido.

(STJ – REsp 1176235/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA



TURMA, julgado em 07/12/2010, DJe 03/02/2011)

Portanto, ao contrário do processo punitivo de índole criminal em que a pena pode ser posta em revisão sem prazo prescricional, o processo administrativo sancionador ambiental que faz por decorrer a constituição de um crédito público está submetido a prazo prescricional. A ação anulatória de crédito público decorrente de multa ambiental é de cinco anos.

O termo inicial encontra uma dupla possibilidade, justamente por estar submetido o auto de infração à confirmação ou revisão da autoridade superior, conforme previsto no Decreto 6.514/08, em seu artigo 123. Mantendo-se o auto de infração, sem modificação em seu julgamento administrativo, o termo inicial é a data do próprio auto de infração, já que este será o ato administrativo visado para anulação.

Entretanto, havendo modificação no julgamento administrativo do auto de infração, o prazo prescricional conta-se da data de ciência do próprio julgamento, já que se torna o ato administrativo a ser questionado. O Decreto 20.910/32 situa o termo inicial justamente na data do ato ou fato em que se baseia a ação anulatória.

Estabelecer o contrário seria instaurar uma imprescritibilidade em face de atos administrativos punitivos estatais, criando um regime de insegurança jurídica e contrariando o regime normativo do direito sancionador brasileiro, em suas duas fases, de constituição e de cobrança do crédito constituído. Aplicada a multa ambiental, o prazo prescricional para seu questionamento é de cinco anos.

[i] . GARCÍA, Alejandro Nieto. Derecho administrativo sancionador. 5ª Edición. Madrid, 2012, p. 137.

[ii] . Nesse sentido, constam inúmeros julgados do STJ: AgRg no REsp 814.220/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2009, DJe 02/12/2009; AgRg nos EDcl no REsp 975.651/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2009, DJe 15/05/2009; REsp 925.677/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/08/2008, DJe 22/09/2008; AgRg no Ag 711.383/RJ, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ 24.04.2006; REsp 755.882/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, DJ 18.12.2006.

Date Created

29/07/2017