RECURSO ESPECIAL Nº 1.817.893 - PR (2019/0156438-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE	:	ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR	:	LUIZ HENRIQUE SORMANI BARBUGIANI - PR048155
RECORRIDO	:	OI S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL
ADVOGADOS	:	ALBERTO RODRIGUES ALVES - PR025317
		SANDRA REGINA RODRIGUES - PR027497
		MARIA OLÍVIA FERREIRA SILVEIRA - PR063424
		ANA LUCIA RODRIGUES LIMA - PR031090

DECISÃO

Trata-se de recurso especial manejado pelo **Estado do Paraná** com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado (fls. 818/820):

> *1) DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE MULTA DO PROCON. ABANDONO DO PROCESSO, PELA ADMINISTRAÇÃO, POR MAIS DE 5 (CINCO) ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE AFASTADA. FRUSTRAÇÃO DA FINALIDADE DO PROCEDIMENTO, POR CULPA EXCLUSIVA DA ADMINISTRAÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA CELERIDADE, EFICIÊNCIA E RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO.*
> *al.) Nos termos de hodiernos precedentes do STj, ,!*
> *não e'possível, na esfera estadual, o reconhecimento da prescrição intercorrente administrativa por ausência de previsão legal específica, o que impede a aplicação, por analogia, da Lei Federal 9.873/99, ou da prescrição do Decreto 20.910/32.*
> *b) Contudo, ao afastar a tese da prescrição intercorrente estadual e municipal, o STJ não julgou o mérito da questão sub judice, afastando, apenas, a solução até então adotada por este Tribunal.*
> *c) O abandono injustificado pelo PROCON/PR, de processo administrativo punitivo ainda em curso, demonstra de forma inequívoca o desinteresse na apuração e na eventual repressão da suposta irregularidade que deu origem ao procedimento, culminando com o inexorável esvaziamento da finalidade do processo em questão.*
> *d) A retomada do processo, passados mais de (5) cinco anos de abandono, obviamente não atende mais ao interesse público (proteção das relações de consumo), pois o dinamismo das relações de consumo não. admite tal repressão tardia, evidenciando, apenas, o intuito arrecadatório do PROCON, em*

> *flagrante desvio de finalidade.*
> *e) Assim, é de se reconhecer a afronta aos princípios da celeridade, da eficiência, da moralidade e da razoável .duração do processo, impondo-se a declaração de nulidade do processo administrativo, por exaurimento de suá utilidade.*
> *2) AGRAVO DE INSTRUMENTO AO QUAL SE DÁ PROVIMENTO.*

Opostos embargos declaratórios, foram rejeitados ante a inexistência dos vícios elencados no art. 1022 do CPC/2015.

A parte recorrente aponta violação aos arts. 489, § 1º, 927, III, 928, II, e 1022 do CPC/2015; 1º e 4º do Decreto n. 20.910/32. Sustenta que: (I) o Tribunal de origem não se manifestou sobre questões relevantes para o deslinde da controvérsia; (II) não foi observado entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos recursos repetitivos, relacionado à impossibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente em casos assemelhados ao que ora se analisa; e (III) não é possível a invalidação do procedimento administrativo porquanto "*sequer existe a figura jurídica do 'abandono do processo administrativo' que impede a aplicação de multa*" (fl. 883). Acrescenta que a o Decreto n. 20.910/32 não dispõe sobre o tema da prescrição intercorrente, assim como acena a impossibilidade de aplicação da Lei n. 9.873/99 aos procedimentos administrativos deflagrados no âmbito dos Estados e dos Municípios.

É O RELATÓRIO. SEGUE A FUNDAMENTAÇÃO.

Verifica-se, inicialmente, não ter ocorrido ofensa aos arts. 489, § 1º, e 1.022, II, do CPC/2015, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

Quanto ao mérito, a pretensão recursal merece prosperar.

A Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do **Recurso Especial Repetitivo n.º 1.115.078/RS** (Rel. Min. Castro Meira, DJe de 24/3/2010), firmou o entendimento de que a Lei 9.873/99 não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois o âmbito espacial da lei limita-se ao plano federal.

Confira-se, a propósito, a ementa do julgado:

> *ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/99. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E À RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008.*
>
> *1. O Ibama lavrou auto de infração contra o recorrido, aplicando-lhe multa no valor de R$ 3.628,80 (três mil e seiscentos e vinte e oito reais e oitenta centavos), por contrariedade às regras de defesa do meio ambiente. O ato infracional foi cometido no ano de 2000 e, nesse mesmo ano, precisamente em 18.10.00, foi o crédito inscrito em Dívida Ativa, tendo sido a execução proposta em 21.5.07.*
>
> *2. A questão debatida nos autos é, apenas em parte, coincidente com a veiculada no REsp 1.112.577/SP, também de minha relatoria e já julgado sob o regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008. Neste caso particular, a multa foi aplicada pelo Ibama, entidade federal de fiscalização e controle do meio ambiente, sendo possível discutir a incidência da Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009. No outro processo anterior, a multa decorria do poder de polícia ambiental exercido por entidade vinculada ao Estado de São Paulo, em que não seria pertinente a discussão sobre essas duas leis federais.*
>
> *3. A jurisprudência desta Corte preconiza que o prazo para a cobrança da multa aplicada em virtude de infração administrativa ao meio ambiente é de cinco anos, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, aplicável por isonomia por falta de regra específica para regular esse prazo prescricional.*
>
> *4. Embora esteja sedimentada a orientação de que o prazo prescricional do art. 1° do Decreto 20.910/32 – e não os do Código Civil – aplicam-se às relações regidas pelo Direito Público, o caso dos autos comporta exame à luz das disposições contidas na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009.*
>
> *5. A Lei 9.873/99, no art. 1º, estabeleceu prazo de cinco anos para que a Administração Pública Federal, direta ou indireta, no exercício do Poder de Polícia, apure o cometimento de infração à legislação em vigor, prazo que deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a infração.*
>
> *6. Esse dispositivo estabeleceu, em verdade, prazo para a constituição do crédito, e não para a cobrança judicial do crédito inadimplido. Com efeito, a Lei 11.941, de 27 de maio de 2009, acrescentou o art. 1º-A à Lei 9.873/99, prevendo, expressamente, prazo de cinco anos para a cobrança do crédito*

> *decorrente de infração à legislação em vigor, a par do prazo também quinquenal previsto no art. 1º desta Lei para a apuração da infração e constituição do respectivo crédito.*
> *7. Antes da Medida Provisória 1.708, de 30 de junho de 1998, posteriormente convertida na Lei 9.873/99, não existia prazo decadencial para o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública Federal. Assim, a penalidade acaso aplicada sujeitava-se apenas ao prazo prescricional de cinco anos, segundo a jurisprudência desta Corte, em face da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.*
> *8. A infração em exame foi cometida no ano de 2000, quando já em vigor a Lei 9.873/99, devendo ser aplicado o art. 1º, o qual fixa prazo à Administração Pública Federal para, no exercício do poder de polícia, apurar a infração à legislação em vigor e constituir o crédito decorrente da multa aplicada, o que foi feito, já que o crédito foi inscrito em Dívida Ativa em 18 de outubro de 2000.*
> *9. A partir da constituição definitiva do crédito, ocorrida no próprio ano de 2000, computam-se mais cinco anos para sua cobrança judicial. Esse prazo, portanto, venceu no ano de 2005, mas a execução foi proposta apenas em 21 de maio de 2007, quando já operada a prescrição. Deve, pois, ser mantido o acórdão impugnado, ainda que por fundamentos diversos.*
> *10. Recurso especial não provido. Acórdão sujeito ao art. 543-C do CPC e à Resolução STJ n.º 08/2008.*
> (**REsp 1115078/RS**, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 06/04/2010)

No voto proferido no aludido julgamento, restou consignado que:

> ***Pode-se afirmar que somente as ações administrativas punitivas desenvolvidas no plano da Administração Federal, seja direta, seja indireta, recebem a incidência do disposto nesta lei, como fica claro da parte inicial do seu art. 1º.*** *Conjugam-se, pois, dois elementos na determinação do âmbito de aplicação da Lei 9.873/99, os quais serão úteis para se fixar, a contrário senso, as atividades dele excluídas: (a) a natureza punitiva da ação administrativa; e* ***(b) o caráter federal da autoridade responsável por essa ação.***

Por outro lado, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido da impossibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente com base no Decreto n. 20.910/1932, por ausência de previsão legal.

Nesse sentido, confiram-se os seguintes precedentes:

> *ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO*

INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. PRESCRIÇÃO. INAPLICABILIDADE DA LEI 9.873/99 ÀS AÇÕES ADMINISTRATIVAS PUNITIVAS PROPOSTAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão publicada em 04/05/2017, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/73. II. Na origem, trata-se de exceção de pré-executividade, oposta por Oi S/A em face da Fazenda Pública do Município de Maringá, sustentando que foi instaurado, pelo Procon, o procedimento administrativo 292/2006, em virtude de reclamação formalizada pela consumidora Samira Pires da Silva, e que o procedimento administrativo ficou paralisado por mais de três anos, tendo sido fulminado pela ocorrência da prescrição intercorrente, em face do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99.

III. O Tribunal de origem manteve a sentença, que acolhera a exceção de pré-executividade, concluindo que "o § 1.º do art. 1.º da Lei Federal n.º 9.873/1999, embora voltado à Administração Pública Federal, aplica-se em todos os processos administrativos instaurados pelos Órgãos que integram o Sistema de Defesa do Consumidor, mesmo que estaduais, municipais ou do Distrito Federal". IV. Na forma da jurisprudência desta Corte, firmada no julgamento do Recurso Especial 1.115.078/RS, sob a sistemática dos recursos repetitivos, a Lei 9.873/99 - cujo art. 1º, § 1º, prevê a prescrição intercorrente - não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, pois o âmbito espacial da aludida Lei limita-se ao plano federal, nos termos de seu art. 1º. No ponto, cabe ressaltar que o referido entendimento não se restringe aos procedimentos de apuração de infrações ambientais, na forma da pacífica jurisprudência do STJ (AgInt no REsp 1.608.710/PR, Rel.

Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/08/2017; AgRg no AREsp 750.574/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 13/11/2015; AgInt no REsp 1.609.487/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/02/2017; AgRg no REsp 1.513.771/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/04/2016; AgRg no AREsp 509.704/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2014).

V. Agravo interno improvido.

(**AgInt no REsp 1665491/PR**, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2017, DJe 28/11/2017)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES ADMINISTRATIVAS PUNITIVAS DESENVOLVIDAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/1932. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que em casos de ação anulatória de ato administrativo ajuizada em desfavor da Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, em decorrência do exercício do poder de polícia do Procon, é inaplicável a Lei 9.873/1999, sujeitando-se a ação ao prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932.

2. É indubitável a aplicação analógica desse dispositivo para a execução de multas administrativas no prazo de cinco anos, contados do término do processo administrativo, conforme teor da Súmula 467 do STJ.

3. Contudo, no caso dos autos, não houve transcurso do prazo prescricional, porquanto encerrado o processo administrativo em 2012, sendo esse o termo inicial para a cobrança da multa, o que afasta a prescrição quinquenal.

4. O art. 1º do Decreto 20.910/1932 regula somente a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, prevista apenas na Lei 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal.

5. Dessa forma, ante a ausência de previsão legal específica para o reconhecimento da prescrição administrativa intercorrente na legislação do Estado do Paraná, ante a inaplicabilidade do art. 1º do Decreto 20.910/1932 para este fim, bem como das disposições da Lei 9.873/1999, deve ser afastada a prescrição da multa administrava no caso, já que, em tais situações, o STJ entende caber "a máxima inclusio unius alterius exclusio, isto é, o que a lei não incluiu é porque desejou excluir, não devendo o intérprete incluí-la" (REsp 685.983/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 20/6/2005, p. 228).

6. Recurso Especial provido.

(**REsp 1662786/PR**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2017, DJe 16/06/2017)

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. LEI N. 9.873/1999. INAPLICABILIDADE ÀS

> *AÇÕES ADMINISTRATIVAS PUNITIVAS DESENVOLVIDAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO DECRETO N. 20.910/1932. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.*
> *1. O Superior Tribunal de Justiça entende que, em casos de ação anulatória de ato administrativo ajuizada em desfavor da Coordenadoria Estadual de Proteção de Defesa do Consumidor, em decorrência do exercício do poder de polícia do Procon, é inaplicável a Lei n. 9.873/1999, sujeitando-se a ação ao prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto n.*
> *20.910/1932.*
> *2. O art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 apenas regula a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, apenas prevista na Lei n. 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal.*
> *3. Precedente: AgRg no REsp 1.566.304/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/3/2016, DJe 31/5/2016.*
> *4. Agravo interno a que se nega provimento.*
> (**AgInt no REsp 1609487/PR**, Rel. Ministro OG FERNANDES, *SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2017, DJe 23/02/2017)*

Destacam-se, ainda, as decisões monocráticas proferidas nos seguintes feitos: **REsp 1762205/RS**, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, DJe de 05/11/2018; e **REsp 1741896/PR**, Relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, DJe de 05/10/2018.

No caso, a Corte local, ao concluir pela insubsistência do procedimento administrativo, consignou (fl. 836):

> *Considerando o abandono injustificado do processo administrativo por mais de cinco anos, é de se declarar o exaurimento de sua finalidade (interesse público da proteção das relações de consumo), consistindo em desvio de finalidade a intenção meramente arrecadatória.*

Constata-se, na hipótese, que, embora a Corte local tenha assentado a não aplicação da Lei n. 9.873/1999 (fl. 826) e o não reconhecimento da prescrição

intercorrente com base no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 (fl. 828), concluiu pela invalidação da multa aplicada em razão do "*abandono injustificado do processo administrativo por mais de cinco anos*" (fl. 836), traduzindo nítida aplicação da prescrição intercorrente, em confronto com o entendimento jurisprudencial deste Superior Tribunal de Justiça.

Assim, deve ser restabelecido o procedimento administrativo e a aplicação da respectiva multa.

ANTE O EXPOSTO, dou parcial provimento ao recurso especial para afastar a prescrição e determinar o retorno do autos para julgamento das questões pendentes No agravo de instrumento.

Publique-se.

Brasília (DF), 17 de junho de 2019.

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator