

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 387.412 - PE (2013/0284296-2)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
AGRAVADO : ZAELI ALIMENTOS NORDESTE LTDA
ADVOGADO : ISABELLE SUELLEN B DE OLIVEIRA BEZERRA E OUTRO(S)

EMENTA

PREVIDENCIÁRIO. ACIDENTE DO TRABALHO. AÇÃO DE REGRESSO MOVIDA PELO INSS CONTRA EMPREGADOR. ART. 120 DA LEI 8.213/91. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. ART. 1º DO DECRETO N. 20.910/32. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PRESCRIÇÃO NÃO CARACTERIZADA. AGRAVO CONHECIDO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

DECISÃO

Vistos.

Cuida-se de agravo apresentado pelo INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS contra decisão que obstou a subida de seu recurso especial interposto, com fulcro no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (fl. 222, e-STJ):

"PREVIDENCIÁRIO. ACIDENTE DE TRABALHO. AÇÃO DE REGRESSO. PRAZO PRESCRICIONAL. OCORRÊNCIA. ART. 206, § 3º, DO CC.

1. Busca o INSS no presente recurso a possibilidade de ressarcimento dos valores pagos a título de benefício previdenciário (pensão por morte acidentária), ao argumento de inobservância das medidas relacionadas à segurança do trabalho, por parte da pessoa jurídica, ora apelada.

2. O cerne da questão consiste em reconhecer ou não a prescrição do direito de ação do INSS, que objetiva o ressarcimento das prestações do benefício previdenciário.

3. A reparação que busca o apelante em obter valores pagos a título de acidente de trabalho, por suposta alegação de negligência do empregador, tem caráter privado o que demanda a aplicação do prazo prescricional estabelecido no art. 206, parágrafo 3º, V, do novo Código Civil. Precedentes deste TRF5ª e

Superior Tribunal de Justiça

do STJ.

4. No caso, é de se reconhecer a ocorrência da prescrição trienal, já que ultrapassados mais de três anos entre a data da realização do pagamento do benefício previdenciário, ocorrido em 14.07.2006 e a data do ajuizamento da ação, em 07.06.2010.

5. Apelação e remessa oficial improvidas."

Alega o agravante, em recurso especial, violação do art. 1º do Decreto n. 20.910/32.

Assevera em síntese que, "nas hipóteses de inexistência de norma sobre prescrição, quando se trata de ação judicial do Poder Público em face do administrado, o Superior Tribunal de Justiça vem adotando a aplicação principiológica da isonomia, estabelecendo um paralelo entre o prazo de que dispõem o administrado para acionar a Administração com o que a Fazenda Pública poderia ter contra o particular, aplicando as disposições constantes do Decreto n. 20.910/32, que estabelece prazo quinquenal " (fl. 231, e-STJ).

Aponta divergência jurisprudencial.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 248/257, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade negativo da instância de origem (fls. 259/262, e-STJ), o que ensejou a interposição do presente agravo.

É, no essencial, o relatório.

Com razão o recorrente.

Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, é quinquenal o prazo de prescrição nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32.

A propósito, tal entendimento foi consolidado pela Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.251.993/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, submetido ao rito dos recursos repetitivos, conforme o disposto no art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.

A ementa do julgado guarda o seguinte teor:

"ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ARTIGO 543-C DO CPC). RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32) X PRAZO TRIENAL (ART. 206, § 3º,

V, DO CC). PREVALÊNCIA DA LEI ESPECIAL. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. A controvérsia do presente recurso especial, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e da Res. STJ n 8/2008, está limitada ao prazo prescricional em ação indenizatória ajuizada contra a Fazenda Pública, em face da aparente antinomia do prazo trienal (art. 206, § 3º, V, do Código Civil) e o prazo quinquenal (art. 1º do Decreto 20.910/32).

2. O tema analisado no presente caso não estava pacificado, visto que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública era defendido de maneira antagônica nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois existem julgados de ambos os órgãos julgadores no sentido da aplicação do prazo prescricional trienal previsto no Código Civil de 2002 nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 1.238.260/PB, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 5.5.2011; REsp 1.217.933/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25.4.2011; REsp 1.182.973/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 10.2.2011; REsp 1.066.063/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 17.11.2008; EREspsim 1.066.063/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 22/10/2009). A tese do prazo prescricional trienal também é defendida no âmbito doutrinário, dentre outros renomados doutrinadores: José dos Santos Carvalho Filho ("Manual de Direito Administrativo", 24ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011, págs. 529/530) e Leonardo José Carneiro da Cunha ("A Fazenda Pública em Juízo", 8ª ed, São Paulo: Dialética, 2010, págs. 88/90).

3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.

4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação. Sobre o tema: Rui Stoco ("Tratado de Responsabilidade Civil".

Superior Tribunal de Justiça

Editora Revista dos Tribunais, 7ª Ed. - São Paulo, 2007; págs. 207/208) e Lucas Rocha Furtado ("Curso de Direito Administrativo". Editora Fórum, 2ª Ed. - Belo Horizonte, 2010; pág. 1042).

5. A previsão contida no art. 10 do Decreto 20.910/32, por si só, não autoriza a afirmação de que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido pelo Código Civil de 2002, a qual deve ser interpretada pelos critérios histórico e hermenêutico. Nesse sentido: Marçal Justen Filho ("Curso de Direito Administrativo". Editora Saraiva, 5ª Ed. - São Paulo, 2010; págs. 1.296/1.299).

6. Sobre o tema, os recentes julgados desta Corte Superior: AgRg no AREsp 69.696/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 21.8.2012; AgRg nos EREsp 1.200.764/AC, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 6.6.2012; AgRg no REsp 1.195.013/AP, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.5.2012; REsp 1.236.599/RR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 131.894/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 26.4.2012; AgRg no AREsp 34.053/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 36.517/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.2.2012; EREsp 1.081.885/RR, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 1º.2.2011.

7. No caso concreto, a Corte a quo, ao julgar recurso contra sentença que reconheceu prazo trienal em ação indenizatória ajuizada por particular em face do Município, corretamente reformou a sentença para aplicar a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/32, em manifesta sintonia com o entendimento desta Corte Superior sobre o tema.

8. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008."

(REsp 1251993/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2012, DJe 19/12/2012.)

No mesmo sentido:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL.

1. Nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, incide o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto 20.910/32, em detrimento do prazo de três anos previsto no art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 (REsp 1.251.993/PR -

Superior Tribunal de Justiça

art. 543-C do CPC).

2. Agravo regimental em ataque ao mérito de decisão proferida com base no art. 543-C do CPC não provido, com aplicação de multa no percentual de 10% sobre o valor da causa."

(AgRg no REsp 1363832/RO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2013, DJe 10/05/2013.)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS. ACIDENTE DE TRÂNSITO. PRESCRIÇÃO TRIENAL. INAPLICABILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA DO ART. 206, § 3º, IV DO CC/2002. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ENTENDIMENTO FIRMADO EM RECURSO REPETITIVO. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A Primeira Seção dessa Corte Superior de Justiça, no julgamento do REsp. 1.251.993/PR, sob o rito do art. 543-C, do CPC, firmou o entendimento de que deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.

2. Agravo Regimental desprovido."

(AgRg no AREsp 108.912/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/03/2013, DJe 03/04/2013.)

Assim, se nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública o prazo prescricional é quinquenal, o mesmo deve ser aplicado nos casos em que a Fazenda Pública é autora, como na hipótese de ação de regresso acidentária, em respeito ao Princípio da Isonomia.

Ressalta-se que não se desconhece a corrente doutrinária e jurisprudencial que defende que nos casos de ação regressiva acidentária o prazo prescricional é o disposto no art. 206, § 3º, inciso V, do Código Civil. Todavia, tal entendimento não merece prosperar, pois no presente caso o INSS não atua como particular, submetendo-se ao Direito Civil. Na verdade, busca-se o ressarcimento ao erário, evitando, assim, que as consequências do ato ilícito que gerou o acidente de trabalho sejam suportadas por toda a sociedade. Ademais, nas hipóteses de ausência de norma específica sobre o assunto, o STJ vem aplicando o Princípio da Isonomia nas ações propostas pela Fazenda Pública em face do administrado.

Superior Tribunal de Justiça

Confira-se:

"ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. DECRETO N.º 20.910/32. APLICAÇÃO.

1. Conforme sedimentada jurisprudência desta Corte, o prazo prescricional para a Fazenda Pública cobrar dívidas não tributárias é quinquenal, em observância ao que dispõe o art. 1º do Decreto 20.910/32. Precedentes.

2. Agravo regimental não provido."

(AgRg no REsp 1146686/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/02/2012, DJe 12/03/2012.)

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MULTA ADMINISTRATIVA. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. INTERRUÇÃO. DESPACHO QUE ORDENA A CITAÇÃO. ART. 8º, §2º, LEI Nº 6.830/80.

1. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas. 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.

2. Deveras, 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 prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado."

3. 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 aos cânones da razoabilidade e da isonomia, critérios norteadores do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lindeira à questão da legalidade.

4. É cediço na Corte que 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.

5. Destarte, esse foi o entendimento esposado na 2ª Turma, no

Superior Tribunal de Justiça

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

3. Recurso especial improvido." 6. Precedentes jurisprudenciais: REsp 444.646/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Segunda Turma, DJ 02.08.2006; REsp 539.187/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, Primeira Turma, DJ 03.04.2006; REsp 751.832/SC, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ 20.03.2006; REsp 714.756/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJ 06.03.2006; REsp 436.960/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, Segunda Turma, DJ 20.02.2006.

7. In casu, compulsando os autos, verifico que o fato gerador da infração ocorreu em 1º de fevereiro de 1999, a execução foi proposta em janeiro de 2004, et pour causeI dentro do prazo prescricional.

8. Destarte, foi a Prefeitura Municipal de Itapecerica da Serra citada em 18 de maio de 2005, não anexou informação da data do despacho que ordenou a citação cujo ônus do fato extintivo competia-lhe, justamente o marco interruptivo da prescrição, nos termos do artigo 8º, § 2º, da LEF.

9. Com efeito, esta egrégia Corte já decidiu que o crédito objeto de execução fiscal que não possui natureza tributária, decorrente de multa ambiental, tem como marco interruptivo da prescrição o disposto na LEF, no art. 8º, § 2º, verbis: "O despacho do Juiz, que ordenar a citação, interrompe a prescrição". Precedentes: REsp 1148455/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 23/10/2009; AgRg no AgRg no REsp 981.480/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/03/2009; AgRg no Ag 1041976/SP, Rel. Min. Eliana Calmon,

Superior Tribunal de Justiça

Segunda Turma, DJe 07/11/2008; REsp 652.482/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 25/10/2004.

10. Ademais, o citado dispositivo não foi prequestionado.

11. Recurso especial a que se nega provimento."

(REsp 1057754/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/03/2010, DJe 14/04/2010.)

Dessa forma, aplica-se ao presente caso o prazo prescricional quinquenal, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, em detrimento do prazo trienal disposto no Código Civil.

No caso dos autos, conforme se extrai dos autos, o evento danoso ocorreu em 14.7.2006 e a propositura da ação de regresso em 7.6.2010. Logo, não está caracterizada a prescrição, porquanto não decorridos mais de cinco anos entre o evento danoso e a propositura da ação.

Ante o exposto, com fundamento no art. 544, § 4º, inciso II, alínea "c", do CPC, conheço do agravo, dou provimento ao recurso especial e inverte os ônus sucumbenciais estabelecidos na origem.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 10 de setembro de 2013.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator