

Parecer 1.272/2024-BCB/PGBC

Parecer com objetivo de verificar eventual impacto no contencioso judicial da Procuradoria-Geral do BC relacionado à interpretação e aplicação do art. 4º do Decreto 20.910, de 1932, tendo em vista a existência de teses jurídicas divergentes exaradas pela Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM) sobre o referido dispositivo legal.

Adnaldo Dominices Baía Filho
Procurador do Banco Central

Marcus Vinícius Saraiva Matos
Procurador-Chefe do Banco Central

Lucas Farias Moura Maia
Subprocurador-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 1.272/2024-BCB/PGBC
PE 202598

Brasília (DF), 22 de novembro de 2024.

Ementa: *Departamento de Contencioso Judicial e Gestão Legal (DPG-2). Câmara de Contencioso Judicial e Dívida Ativa (CJ1PG). Procuradoria Especializada de Processos da Dívida Ativa e Execução Fiscal (PRDIV). Consultoria Jurídica da Dívida Ativa. Processo Administrativo de Cobrança. Divergência de entendimentos no âmbito da Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM) sobre a hipótese de suspensão da prescrição veiculada no art. 4º do Decreto nº 20.910, de 1932. Envio do PE para análise e pronunciamento da CJ1PG sobre o tema. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso.*

Senhor Procurador-Chefe,

ASSUNTO

Trata-se da CF2022/0001633 distribuída para minha análise com objetivo de verificar eventual impacto no contencioso judicial da Procuradoria-Geral do Banco Central relacionado à interpretação e aplicação do art. 4º do Decreto nº 20.910, de 1932, tendo em vista a existência de teses jurídicas divergentes exaradas pela Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM) sobre o referido dispositivo legal.

2. Conforme se observa nas manifestações materializadas nos Pareceres Jurídicos 414/2022-BCB, 470/2022-BCB/PGBC e 473/2022-BCB/PGBC, a PRADM, ao analisar processos administrativos instaurados para apuração e cobrança de valores decorrentes de descontos salariais aplicados a ex-servidores do Banco Central em razão de participação em movimento paredista, manifestou o entendimento de que a simples deflagração do procedimento administrativo possui idoneidade suficiente para suspender o prazo prescricional, fundamentando-se nos argumentos apresentados a seguir¹:

8. Ocorre, todavia, que o art. 4º do mesmo Decreto nº 20.910, de 1932, traz as seguintes disposições sobre a suspensão da prescrição:

Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano. (*Destaques acrescidos*)

9. Fica claro que a prescrição é suspensa e assim permanece durante o período relativo ao estudo, ao reconhecimento e às medidas adotadas visando ao pagamento da dívida.

¹ Trecho extraído do Parecer Jurídico 473/2022-BCB/PGBC.

10. Por força do mesmo princípio da isonomia acima mencionado, a suspensão do prazo prescricional vale para ambos os lados, ou seja, é aplicável quando a Fazenda Pública for credora ou devedora, ou, noutros termos, serve para beneficiar tanto o Poder Público quanto o particular, a depender de quem ocupe a posição de devedor.

11. A lógica aqui é simples: se, como corolário do postulado da isonomia, o *prazo prescricional* é o mesmo tanto para os casos em que a Fazenda Pública seja credora como para aqueles em que o particular esteja no polo ativo da relação obrigacional, as normas que regem a *suspensão da prescrição*, por igualdade de razões, também devem ser as mesmas para esses casos, pois não haveria sentido em suspender a prescrição em benefício do particular e negar esse mesmo benefício ao Poder Público.

3. Posteriormente, em análise de caso com idêntico suporte fático, a tese supramencionada foi reavaliada pelo Parecer Jurídico 661/2022-BCB/PGBC. O referido pronunciamento jurídico restringiu a aplicação do art. 4º do Decreto nº 20.910, de 1932, às situações em que a Administração Pública é a credora na relação obrigacional. Dessa forma, considerou incompatível a suspensão do prazo prescricional quando a própria Administração é responsável pela constituição do crédito, conforme os fundamentos a seguir expostos:

11. Esta é uma regra aplicável aos casos em que o credor particular, ao requerer administrativamente o pagamento de seu crédito, não obtém da Administração Pública resposta positiva imediata, por ainda estar analisando o cabimento do pagamento (an debeatur) ou o seu importe (quantum debeatur). Naturalmente que, em situações como essa, não poderia o particular ser prejudicado com a demora da Administração em seu processo interno de reconhecimento, cálculo e pagamento do valor devido, o que justifica a suspensão da fluência do prazo prescricional.

12. Entretanto, e desde já propondo a revisão dos precedentes da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) até então elaborados sobre esse assunto específico, entendo, com todas as vêniás, não ser cabível tal suspensão quando é a Administração Pública a credora, e não a devedora na relação obrigacional. Isso se deve ao fato de que o artigo de lei em questão pressupõe um requerimento administrativo e o transcurso de lapso de tempo para a resposta da Administração. Sendo ela própria, a Administração Pública, a responsável pelo reconhecimento e mensuração do montante que irá futuramente receber, não poderia se beneficiar de sua própria demora, sob pena de subverter a própria lógica jurídica que norteia o instituto da prescrição e seu tratamento legal – qual seja o estabelecimento de limites e consequências para a inércia do credor em uma relação obrigacional.

4. No despacho aprobatório da Procuradora-Chefe da PRADM no Parecer Jurídico 661/2022-BCB/PGBC, foi expressamente consignado que a discussão sobre a manutenção ou revisão da tese referente à aplicação do art. 4º do Decreto nº 20.910/1932 não afeta os casos concretos que originaram os precedentes, uma vez que, independentemente da suspensão do prazo, os créditos já estavam prescritos.

5. Todavia, considerando a possível repercussão em casos futuros e a ausência de precedentes jurisprudenciais específicos sobre o tema, a PRADM formulou a presente consulta à CJPG com o objetivo de avaliar, sob a perspectiva do contencioso judicial, qual das teses melhor atende aos interesses do Banco Central.

6. É o que de relevante havia para relatar. Passo ao exame do caso.

APRECIAÇÃO

7. Do ponto de vista do contencioso, a análise das teses jurídicas existentes na PRADM sobre a interpretação e aplicação do art. 4º do Decreto nº 20.910/1932 deve considerar qual delas apresenta maior probabilidade de êxito em eventual litígio judicial, com especial atenção ao panorama jurisprudencial sobre a matéria.

8. O ponto central da divergência entre as teses reside na identificação do destinatário do dispositivo legal em análise, que dispõe:

Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

9. De um lado, entendimento defendido nos Pareceres Jurídicos 414/2022-BCB, 470/2022-BCB/PGBC e 473/2022-BCB/PGBC, no sentido de que o comando normativo é aplicável tanto ao ente público quanto ao particular, em observância ao princípio da isonomia. Dessa forma, a referida hipótese de suspensão do prazo prescricional deve beneficiar ambos os lados da relação obrigacional (credor e devedor).

10. O Parecer Jurídico 661/2022-BCB/PGBC, por seu turno, defende que a causa suspensiva é restrita às situações em que a Administração Pública é devedora, e não a credora, da relação obrigacional, pois a *ratio legis* subjacente ao preceito normativo visa proteger o particular que, ao solicitar administrativamente o pagamento de um crédito, não pode ser prejudicado pela demora no reconhecimento ou cálculo do montante devido.

II. Embora os precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema sejam escassos – tal como mencionado no Parecer Jurídico 661/2022-BCB/PGBC – identifiquei dois julgados em que a matéria foi objeto de apreciação expressa.

12. No REsp nº 1.400.282/SP², alegou-se que o prazo prescricional ficaria suspenso durante a tramitação de processo administrativo deflagrado para cobrança de crédito perante o Tribunal de Contas, com base no art. 4º do Decreto nº 20.910/1932. Contudo, essa tese não foi acolhida, pois, de acordo com fundamento contido no voto condutor do acórdão, “a hipótese que se cogita no referido dispositivo é aquela em que o próprio credor formula pedido, na Administração Pública, de apreciação do seu direito de receber quantia devida”.

² Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5.9.2013.

13. Mais recentemente, o tema foi novamente enfrentado no Superior Tribunal de Justiça, no julgamento pela Primeira Turma do REsp nº 1.973.239/CE³, no qual havia alegação de que o prazo prescricional para cobrança de crédito de titularidade do INSS só poderia ser contado ao fim do processo administrativo instaurado para apurá-lo. Após desfecho do julgamento, foi elaborada a seguinte ementa do acórdão:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. BENEFÍCIO IRREGULARMENTE PERCEBIDO. COBRANÇA. DEFLAGRAÇÃO PRÉVIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

2. A deflagração de processo administrativo para apurar suposto crédito da Fazenda Pública não pode ser acolhida como causa suspensiva da prescrição, com fulcro no art. 4º do Decreto 20.910/32, “já que a hipótese que se cogita no referido dispositivo é aquela em que o próprio credor formula pedido, na Administração Pública, de apreciação de seu direito de receber quantia devida” (REsp 1.400.282/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/9/2013, DJe de 11/9/2013).

3. No caso, não pode prevalecer a pretensão do INSS de que o referido comando normativo seja aplicado em seu favor, pois assim permitiria que a Administração manipulasse o próprio prazo prescricional, esvaziando o sentido da prescrição, instituto radicado na segurança jurídica.

4. A prevalecer a tese advogada no recurso especial, bastaria à Fazenda Pública deflagrar processo administrativo para estudo do seu próprio crédito e então suspenderia o prazo para sua cobrança; e bastaria se postergar a conclusão desse mesmo processo deflagrado para impedir o início do curso da prescrição.

(...)

7. Recurso não provido.

(REsp n. 1.973.239/CE, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 12/12/2023, DJe de 8/2/2024, sem destaque no original)

14. Importante registrar, por relevante, que a Ministra Regina Helena proferiu voto-vista no referido julgamento, no qual a tese de aplicação do 4º do Decreto nº 20.910/1932 aos casos em que a Fazenda Pública é credora foi incisivamente refutada, confira-se:

Entretanto, a fluência da prescrição não pode se sujeitar ao comportamento da pessoa contra a qual ela flui, razão pela qual não se revela adequada a aplicação do art. 4º do Decreto n. 20.910/1932, segundo o qual “não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la”, em situações nas quais a Fazenda Pública é credora de valores decorrentes de relações com pessoas físicas ou entidades privadas.

³ Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 12.12.2023

CONCLUSÃO

15. Diante do exposto, concluo que, no âmbito contencioso, a tese com maior probabilidade de êxito em eventual litígio judicial sobre a interpretação e aplicação do art. 4º do Decreto nº 20.910/1932 e, consequentemente, mais afinada aos interesses do Banco Central, é a defendida no Parecer Jurídico 661/2022-BCB/PGBC, especialmente em razão de precedente jurisprudencial recente do Superior Tribunal de Justiça que a corrobora

É o que elevo à consideração de Vossa Senhoria.

(assinado eletronicamente)

ADNALDO DOMINICES BAÍA FILHO

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Processos de Dívida Ativa e Execução Fiscal (PRDIV)

Matrícula 0.154.984-7

De acordo. Ao Senhor Subprocurador-Geral, em razão do assunto.

MARCUS VINÍCIUS SARAIVA MATOS

Procurador-Chefe

Procuradoria Especializada de Processos de Dívida Ativa e Execução Fiscal (PRDIV)

OAB/DF 16.409 – Matrícula 6.820.620-8

De acordo.

À CC3PG, para ciência.

LUCAS FARIAS MOURA MAIA

Subprocurador-Geral do Banco Central

Câmara de Contencioso Judicial e Execução Fiscal (CJ1PG)

OAB/GO 24.625