

# SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DE CRÉDITOS NÃO-TRIBUTÁRIOS DECORRENTES DA IMPOSIÇÃO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS

Daniel Alexandre Portilho Jardim

*bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, advogado, sócio do escritório Lembi, Jardim & Lage Advocacia & Consultoria, pós-graduando em Direito Tributário pelo Centro de Estudos da Área Jurídica Federal (CEAJUFE), pós-graduando em Direito da Economia e da Empresa (MBA) pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), membro da Associação Brasileira de Direito Tributário (ABRADT).*

## I - INTRODUÇÃO

Num Estado de Direito, as inevitáveis relações jurídicas travadas entre os particulares e os entes estatais são regidas pela Lei, que estabelece, de um lado, uma série de direitos e, de outro, uma série de deveres. Logicamente, a concessão de certas prerrogativas e liberdades ao cidadão comum vem acompanhada da imposição de determinados comportamentos que ele necessariamente deve adotar.

Nessa esteira, uma infração administrativa é, justamente, o descumprimento voluntário de um desses comportamentos, que culmina com a aplicação de uma sanção imposta pela autoridade administrativa competente.

As multas, modalidade sancionadora mais comum, podem ter diversas funções, tais como (i) intimidar o infrator (e, em última instância, também todo o corpo social),

desestimulando a adoção da conduta censurada, (ii) compelir o transgressor a cessar a prática de algum ato tido como lesivo, cominando uma prestação pecuniária que se renova continuamente até que haja a efetiva interrupção do comportamento indesejável (1), e (iii) ressarcir o Estado em função de um prejuízo causado ao patrimônio público e/ou ao erário (2). São exemplos corriqueiros de multas administrativas aquelas impostas por infrações de trânsito e por descumprimento de normas de regulação urbana.

Da imposição de uma multa administrativa nasce um crédito para o ente estatal, que buscará cobrá-lo pelos meios que lhe são próprios. Inicialmente, essa cobrança é feita na própria esfera administrativa, instância em que, ressalte-se, há de ser oferecida uma real possibilidade de defesa àquele que, supostamente, cometeu a infração (3).

Esgotado o contencioso administrativo sem que tenha havido pagamento ou cancelamento da sanção, o crédito oriundo da imposição da multa será inscrito em dívida ativa, iniciando-se, em seguida, a fase judicial de cobrança.

Nesse contexto pergunta-se: é possível estender o benefício da suspensão da exigibilidade previsto no Código Tributário Nacional (CTN) aos créditos decorrentes da aplicação de multas administrativas (créditos não-tributários)?

Eis o que o presente artigo se propõe a responder.

## II – MULTA ADMINISTRATIVA VERSUS TRIBUTOS: CONCEITOS, DISTINÇÕES E APROXIMAÇÕES

A multa administrativa pode ser definida como sanção pecuniária imposta ao particular (pessoa física ou jurídica) em virtude do descumprimento voluntário de uma norma administrativa.

Aponta-se a existência de algumas hipóteses excludentes da infração administrativa (e,

consequentemente, da sanção), quais sejam: força maior; caso fortuito; estado de necessidade; legítima defesa; doença mental; fato de terceiro; coação irresistível; erro; obediência hierárquica; estrito cumprimento do dever legal; e exercício regular de direito (4). Não verificada nenhuma dessas excludentes, impõe-se a aplicação da multa ao infrator da norma.

Identificam-se, ainda, alguns princípios que devem ser respeitados pelo ente estatal para que a imposição de uma multa administrativa seja válida. São eles:

1) princípio da legalidade → subordinação da Administração à lei (art. 5º, II, caput, da Constituição Federal);

2) princípio da anterioridade (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) → não se pode impor uma infração e a respectiva sanção sem que elas tenham sido instituídas previamente (analogia ao art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal, e ao art. 1º do Código Penal); e

3) princípio da tipicidade → a infração administrativa tem de estar descrita na lei de forma completa, clara e unívoca, para que possa ser objetivamente reconhecível.

O crédito gerado pela imposição válida de uma multa administrativa passa a integrar a chamada “Dívida Ativa não-tributária”, como define a Lei nº 4.320/64 (5), que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A cobrança da multa administrativa, por sua vez, é regida pela Lei nº 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais) (6), que não distingue, para efeito de sua aplicação, dívida ativa tributária de dívida ativa não-tributária.

Com efeito, é possível sugerir que a multa administrativa somente se diferencia dos tributos por possuir natureza jurídica de sanção, em tudo o mais (7) se aproximando do

conceito contido no art. 3º do CTN (8), que afirma ser o tributo “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”.

Tal como os tributos, a multa administrativa também resulta de lei, possui natureza compulsória e deve ser cobrada mediante atividade vinculada, submetendo-se, pois, aos rígidos princípios de Direito Público.

### III – SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

O CTN estabelece, no art. 151, algumas hipóteses nas quais o devedor fica temporariamente protegido contra os atos de cobrança do crédito tributário. São elas: I – a moratória; II – o depósito do montante integral cobrado pelo Estado; III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladores do processo tributário administrativo; IV – a concessão de medida liminar em mandado de segurança; V – a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; VI – o parcelamento.

Ressalte-se que essas causas de suspensão podem ocorrer até mesmo antes do lançamento, razão pela qual, embora consagrada, a terminologia “suspensão do crédito tributário”, neste ponto, não é de todo precisa.

Seja como for, o que ocorre nos casos previstos no art. 151 do CTN é a suspensão do dever de cumprir a obrigação tributária, em função de prorrogação do prazo para pagamento ou de discussão acerca da legitimidade da cobrança, condicionada à devida obtenção da medida liminar ou da antecipação de tutela.

### IV – SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DE CRÉDITOS NÃO-TRIBUTÁRIOS

Não há previsão legal expressa para a suspensão da exigibilidade de créditos não-

tributários. No entanto, tendo em vista, sobretudo, as já referidas circunstâncias de que a Lei de Execuções Fiscais não distingue, para efeito de sua aplicação, dívida ativa tributária de dívida ativa não-tributária e de que a multa administrativa somente se diferencia dos tributos por possuir natureza jurídica de sanção, a aplicação analógica do CTN (9) é plenamente justificável para que se estenda aos créditos não-tributários a possibilidade de suspensão da exigibilidade.

De fato, o recurso à analogia como critério hermenêutico é defendido expressamente pela melhor doutrina, para a qual “A analogia admissível no campo do Direito Público é a que permite aplicar o texto da norma administrativa à espécie não prevista, mas compreendida no seu espírito; a interpretação extensiva, que negamos possa ser aplicada ao Direito Administrativo, é a que estende um entendimento do Direito Privado, não expresso no texto administrativo, nem compreendido no seu espírito, criando norma administrativa nova.” (10)

Deveras, a aplicação do CTN à espécie dos créditos não-tributários já vem sendo feita pelos tribunais brasileiros, no que se refere, por exemplo, às questões envolvendo prescrição e decadência (11).

O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, consagrou tal entendimento em recente decisão (12), ao afirmar que “Inexistindo regra específica (...) [tratava-se da prescrição de crédito não-tributário] deverá o operador jurídico valer-se da analogia e dos princípios gerais do direito”. Sabe-se, ademais, que onde houver a mesma razão há de ser aplicado o mesmo direito (*ubi eadem est ratio, ibi idem jus*).

Ora, é certo que o instituto da suspensão da exigibilidade contido no CTN tem um evidente escopo, qual seja, o de afastar a situação de inadimplência enquanto presente uma das condições previstas no mencionado art. 151 daquele diploma legal.

Esse desígnio do CTN, por outro lado, se ajusta perfeitamente à necessidade de se conferir ao devedor de um crédito não-tributário as mesmas prerrogativas que tem o

devedor de um crédito tributário. Considere-se, outrossim, que, a rigor, a inadimplência perante o Estado representa, em ambos os casos, a mesma coisa: dever dinheiro ao ente público.

Evidentemente, a suspensão da exigibilidade deve ensejar a obtenção da certidão de regularidade fiscal (art. 206 do CTN (13), documento que se mostra, tantas vezes, imprescindível às atividades cotidianas das pessoas físicas e jurídicas.

No mais, com a suspensão da exigibilidade deve vir, também, a suspensão da inscrição do nome do devedor em qualquer cadastro de inadimplentes mantido pelo ente estatal (cita-se o CADIN, na esfera federal).

Afinal, para todos os efeitos, o beneficiário deve ser considerado em situação regular perante a Administração Pública no mínimo até que cesse a condição que lhe permitiu obter a suspensão da exigibilidade.

#### V – MULTAS ADMINISTRATIVAS SOB LITÍGIO

Demonstrados a pertinência e o cabimento do instituto da suspensão da exigibilidade à seara dos créditos não-tributários, note-se que, no caso da imposição de multas discutidas sub judice ou na esfera administrativa, é ainda mais justificável a aplicação analógica do art. 151 do CTN.

Em verdade, seria de bom alvitre que a Administração Pública reconhecesse, de antemão, que créditos decorrentes de multas questionadas pelo suposto infrator não fossem encaminhados à inscrição em dívida ativa. Entretanto, há casos em que essa exigível cautela não é observada pelo ente estatal.

Com razão, o questionamento acerca da legitimidade de um lançamento exige que se esgotem as possibilidades de discussão antes que a responsabilidade pela eventual infração seja definida.

Em que pese a presunção de legitimidade que reveste os atos administrativos, sabe-se que o poder de polícia deve ser exercido nos estreitos limites da Lei e da Constituição, e não em descompasso com as garantias individuais.

Nessa linha, todo e qualquer lançamento deve ser revestido de uma higidez que seja incólume, inabalável, a fim de que se cumpra validamente a função instrumental (14) conferida pela Lei ao ato administrativo de lançar. É este ato que confere exigibilidade ao crédito, cumprindo a indispensável etapa de subsunção do fato concreto à norma geral e abstrata.

Naturalmente, enquanto pairarem dúvidas acerca da imposição de uma multa administrativa, não se pode admitir que ela venha a ser cobrada pela via da ação de execução fiscal prevista na Lei nº 6.830/80.

De se ver que é o lançamento que infunde liquidez e certeza ao título executivo com o qual a Fazenda Pública instrui a petição inicial da referida ação. Desse modo, se o crédito materializado naquele título é objeto de litígio, fica prejudicada a verificação dos requisitos necessários à regular inscrição em dívida ativa (art. 2º, § 5º da Lei nº 6.830/80 ).

Reitere-se, contudo, que na esfera judicial não basta o ajuizamento de ação que discuta a imposição de multa administrativa. É preciso que o demandante obtenha a medida liminar ou a antecipação de tutela para que, com a efetiva suspensão da exigibilidade, o crédito não possa ser levado à execução forçada.

## VI – CONCLUSÃO

A legislação brasileira não prevê expressamente a possibilidade de suspensão da exigibilidade de créditos não-tributários, aí incluídos aqueles oriundos da imposição de multas decorrentes de infrações administrativas.

Todavia, considerando que:

- o crédito gerado pela imposição válida de uma multa administrativa integra a chamada “Dívida Ativa não-tributária”;
- a cobrança da multa administrativa é regida pela Lei de Execuções Fiscais;
- essa lei não distingue, para efeito de sua aplicação, dívida ativa tributária de dívida ativa não-tributária; e
- a multa administrativa se aproxima do conceito de tributo, diferenciando-se dele apenas em função da natureza sancionadora,

é possível e recomendável a aplicação analógica do CTN para que se defira ao suposto infrator de norma administrativa as mesmas condições de que dispõe o devedor de crédito oriundo do não pagamento de um tributo, permitindo-se a suspensão da exigibilidade de créditos não-tributários quando observado o disposto no art. 151 do referido diploma legal.

A jurisprudência dos tribunais brasileiros, como não poderia deixar de ser, vem chancelando tal entendimento, que, espera-se, há de ser adotado pelo Poder Judiciário, doravante, de forma ampla e irrestrita, desde que atendidos os pressupostos definidos pelo CTN.

Notas:

1. As chamadas “astreintes”, oriundas do Direito Francês.
2. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 818.

3. Constituição Federal: “Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”.

4. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 808.

5. Lei nº 4.320/64: “Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (...) § 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.”

6. LEF: “Art. 2º. Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não-tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”

7. Hugo de Brito Machado afirma que "No plano teleológico, ou finalístico, a distinção

[entre multas e tributos] também é evidente. O tributo tem por finalidade o suprimento de recursos financeiros de que o Estado necessita, e por isto mesmo constitui uma receita ordinária. Já a multa não tem por finalidade a produção de receita pública, e sim desestimular o comportamento que configura sua hipótese de incidência, e por isto mesmo constitui uma receita extraordinária ou eventual". Curso de Direito Tributário, 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 71.

8. A doutrina apresenta fundadas críticas ao conceito contido no CTN, que, no entanto, é suficiente para os estreitos propósitos deste trabalho. Ver, a respeito de tais críticas, AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 19-25.

9. Código Civil: “Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

10. MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 40.

11. “EMBARGOS À EXECUÇÃO. MULTA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA. 1. A dívida de natureza não tributária está equiparada à tributária para efeito de execução (Lei nº 6.830/80, art. 2º). À ausência de norma específica dispondo sobre a decadência e a prescrição, avulta-se legítima a equiparação também para tais efeitos, apropriando-se, desde aí, a aplicação analógica dos artigos 173 e 174 do CTN, para integração do sistema jurídico. (...)”. (Apelação Cível nº 01000248434, TRF 1ª Região, Rel. Juiz Carlos Alberto Simões de Tomaz, D.J. 05/09/02).

12. REsp nº 1026725/PE, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira, D.J.E. 28/05/08.

13. CTN: “Art. 206. Tem os mesmos efeitos previstos no artigo anterior a certidão de que conste a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva em

que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa.”

14. Ver, a esse respeito, COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 749-751.

#### Referências bibliográficas:

ROSA, Dêneron Dias. Débitos não-tributários e a suspensão da exigibilidade prevista no art. 151 do CTN. Universo Jurídico. Disponível em: . Acesso em: 21 jan. 2009.

TAYTIE, Fabiane Louise. O prazo prescricional da multa administrativa. Revista Jus Vigilantibus, Sabado, 9 de outubro de 2004. Disponível em: . Acesso em: 02 mar. 2009.

#### **Fonte:**

[http://www.casajuridica.com.br/?f=conteudo/ver\\_destaquas&cod\\_destaque=603](http://www.casajuridica.com.br/?f=conteudo/ver_destaquas&cod_destaque=603)

**Acesso pelo BuscaLegis em: 23/04/09**