



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2147578 - SP (2024/0005897-5)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : SCHENKER DO BRASIL TRANSPORTES INTERNACIONAIS
LTDA
ADVOGADOS : BAUDILIO GONZALEZ REGUEIRA - SP139684
ALINE GUIZARDI PEREZ - SP345685
MARCELLI SILVA DE MELLO - SP410887
ALLAN FERREIRA MARQUES - SP456280
HALISSIA LEITE ISSA DE NASCIMENTO - SP497319
ANA MARIA GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI - SP021709
JORGE TADEO GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI - SP182314
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO. ADUANEIRO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO ADUANEIRA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ART. 1º, § 1º, DA LEI 9.873/99. INCIDÊNCIA DO COMANDO LEGAL NOS PROCESSOS DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA (NÃO TRIBUTÁRIA). DEFINIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DO CRÉDITO CORRESPONDENTE À SANÇÃO PELA INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO ADUANEIRA QUE SE FAZ A PARTIR DO EXAME DA FINALIDADE PRECÍPUA DA NORMA INFRINGIDA. FIXAÇÃO DE TESES JURÍDICAS VINCULANTES. SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. A aplicação da prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 encontra limitações de natureza espacial (relações jurídicas havidas entre particulares e os entes sancionadores que compõem a administração federal direta ou indireta, excluindo-se estados e municípios) e material (inaplicabilidade da regra às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária, conforme disposto no art. 5º da Lei 9.873/99).

2. O processo de constituição definitiva do crédito correspondente à sanção por infração à legislação aduaneira segue o procedimento do Decreto 70.235/72, ou seja, faz-se conforme "os processos e procedimentos de natureza tributária" mencionados no art. 5º da Lei 9.873/99. Todavia, o rito estabelecido para a apuração ou constituição definitiva do crédito correspondente à sanção pelo descumprimento de uma norma de conduta é desimportante para a definição da natureza jurídica da norma descumprida.

3. É a *natureza jurídica* da norma de conduta violada o critério legal que deve ser observado para dizer se tal ou qual infração à lei deve ou não obediência aos ditames da Lei 9.873/99, e não o procedimento que tenha sido escolhido pelo legislador para se promover a apuração ou constituição definitiva do crédito correspondente à sanção pela infração praticada. O procedimento, seja ele qual for, não tem aptidão para alterar a natureza das coisas, de modo que as infrações de normas de natureza administrativa não se convertem em infrações tributárias apenas pelo fato de o legislador ter estabelecido, por opção política, que aquelas serão apuradas segundo processo ou procedimento ordinariamente aplicado para estas.

4. Este Tribunal Superior possui sedimentada jurisprudência a reconhecer que nos processos administrativos fiscais instaurados para a constituição definitiva de créditos tributários, é a *ausência de previsão normativa específica* acerca da prescrição intercorrente a razão determinante para se impedir o reconhecimento da extinção do crédito por eventual demora no encerramento do contencioso fiscal, valendo a regra de suspensão da exigibilidade do art. 151, III, do CTN para inibir a fluência do prazo de prescrição da pretensão executória do art. 174 do mesmo diploma. Nesse particular aspecto, o regime jurídico dos créditos "não tributários" é absolutamente distinto, haja vista que, para tais créditos, temos justamente a *previsão normativa específica* do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 a instituir prazo para o desfecho do processo administrativo, sob pena de extinção do crédito controvertido por prescrição intercorrente.

5. Em se tratando de infração à legislação aduaneira, a natureza jurídica do crédito correspondente à sanção pela violação da norma será de direito administrativo se a norma infringida visa primordialmente ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do serviço aduaneiro, ainda que, reflexamente, possa colaborar para a fiscalização do recolhimento dos tributos incidentes sobre a operação. Não incidirá o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 apenas se a obrigação descumprida, conquanto inserida em ambiente aduaneiro, destinava-se direta e imediatamente à arrecadação ou à fiscalização dos tributos incidentes sobre o negócio jurídico realizado. Precedente sobre a matéria: REsp n. 1.999.532/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 9/5/2023, DJe de 15/5/2023.

6. Teses jurídicas de eficácia vinculante, sintetizadoras da *ratio decidendi* do julgado paradigmático: 1. *Incidirá a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações aduaneiras, de natureza não tributária, por mais de 3 anos.* 2. *A natureza jurídica do crédito correspondente à sanção pela infração à legislação aduaneira é de direito administrativo (não tributário) se a norma infringida visa primordialmente ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do serviço aduaneiro, ainda que, reflexamente, possa colaborar para a fiscalização do recolhimento dos tributos incidentes sobre a operação.* 3. *Não incidirá o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 apenas se a obrigação descumprida, conquanto inserida em ambiente aduaneiro, destinava-se direta e imediatamente à arrecadação ou à fiscalização dos tributos incidentes sobre o negócio jurídico realizado.*

7. Solução do caso concreto: ao conferir natureza jurídica tributária à multa prevista no art. 107, IV, e, do DL 37/66, e, por consequência, afastar a aplicação do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 aos procedimentos administrativos apuratórios objeto do caso

concreto, o acórdão recorrido negou vigência a esse dispositivo legal, divergindo da tese jurídica vinculante ora proposta, bem como do entendimento estabelecido sobre a matéria em precedentes específicos do STJ (REsp 1.999.532/RJ; AgInt no REsp 2.101.253/SP; AgInt no REsp 2.119.096/SP e AgInt no REsp 2.148.053/RJ).

8. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foram aprovadas, por unanimidade, as seguintes teses no tema repetitivo 1293:

1. Incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações aduaneiras, de natureza não tributária, por mais de 3 anos.

2. A natureza jurídica do crédito correspondente à sanção pela infração à legislação aduaneira é de direito administrativo (não tributário) se a norma infringida visa primordialmente ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do serviço aduaneiro, ainda que, reflexamente, possa colaborar para a fiscalização do recolhimento dos tributos incidentes sobre a operação.

3. Não incidirá o art.1º, §1º, da Lei 9.873/99 apenas se a obrigação descumprida, conquanto inserida em ambiente aduaneiro, destinava-se direta e imediatamente à arrecadação ou à fiscalização dos tributos incidentes sobre o negócio jurídico realizado.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 12 de março de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2147578 - SP (2024/0005897-5)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : SCHENKER DO BRASIL TRANSPORTES INTERNACIONAIS LTDA
ADVOGADOS : BAUDILIO GONZALEZ REGUEIRA - SP139684
ALINE GUIZARDI PEREZ - SP345685
MARCELLI SILVA DE MELLO - SP410887
ALLAN FERREIRA MARQUES - SP456280
HALISSIA LEITE ISSA DE NASCIMENTO - SP497319
ANA MARIA GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI - SP021709
JORGE TADEO GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI - SP182314
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO. ADUANEIRO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO ADUANEIRA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ART. 1º, § 1º, DA LEI 9.873/99. INCIDÊNCIA DO COMANDO LEGAL NOS PROCESSOS DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA (NÃO TRIBUTÁRIA). DEFINIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DO CRÉDITO CORRESPONDENTE À SANÇÃO PELA INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO ADUANEIRA QUE SE FAZ A PARTIR DO EXAME DA FINALIDADE PRECÍPUA DA NORMA INFRINGIDA. FIXAÇÃO DE TESES JURÍDICAS VINCULANTES. SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. A aplicação da prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 encontra limitações de natureza espacial (relações jurídicas havidas entre particulares e os entes sancionadores que compõem a administração federal direta ou indireta, excluindo-se estados e municípios) e material (inaplicabilidade da regra às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária, conforme disposto no art. 5º da Lei 9.873/99).

2. O processo de constituição definitiva do crédito correspondente à sanção por infração à legislação aduaneira segue o procedimento do Decreto 70.235/72, ou seja, faz-se conforme "os processos e procedimentos de natureza tributária" mencionados no art. 5º da Lei 9.873/99. Todavia, o rito estabelecido para a apuração ou constituição definitiva do crédito correspondente à sanção pelo descumprimento de uma norma de conduta é desimportante para a definição da natureza jurídica da norma descumprida.

3. É a *natureza jurídica* da norma de conduta violada o critério legal que deve ser observado para dizer se tal ou qual infração à lei deve ou não obediência aos ditames da Lei 9.873/99, e não o procedimento que tenha sido escolhido pelo legislador para se promover a apuração ou constituição definitiva do crédito correspondente à sanção pela infração praticada. O procedimento, seja ele qual for, não tem aptidão para alterar a natureza das coisas, de modo que as infrações de normas de natureza administrativa não se convertem em infrações tributárias apenas pelo fato de o legislador ter estabelecido, por opção política, que aquelas serão apuradas segundo processo ou procedimento ordinariamente aplicado para estas.

4. Este Tribunal Superior possui sedimentada jurisprudência a reconhecer que nos processos administrativos fiscais instaurados para a constituição definitiva de créditos tributários, é a *ausência de previsão normativa específica* acerca da prescrição intercorrente a razão determinante para se impedir o reconhecimento da extinção do crédito por eventual demora no encerramento do contencioso fiscal, valendo a regra de suspensão da exigibilidade do art. 151, III, do CTN para inibir a fluência do prazo de prescrição da pretensão executória do art. 174 do mesmo diploma. Nesse particular aspecto, o regime jurídico dos créditos "não tributários" é absolutamente distinto, haja vista que, para tais créditos, temos justamente a *previsão normativa específica* do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 a instituir prazo para o desfecho do processo administrativo, sob pena de extinção do crédito controvertido por prescrição intercorrente.

5. Em se tratando de infração à legislação aduaneira, a natureza jurídica do crédito correspondente à sanção pela violação da norma será de direito administrativo se a norma infringida visa primordialmente ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do serviço aduaneiro, ainda que, reflexamente, possa colaborar para a fiscalização do recolhimento dos tributos incidentes sobre a operação. Não incidirá o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 apenas se a obrigação descumprida, conquanto inserida em ambiente aduaneiro, destinava-se direta e imediatamente à arrecadação ou à fiscalização dos tributos incidentes sobre o negócio jurídico realizado. Precedente sobre a matéria: REsp n. 1.999.532/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 9/5/2023, DJe de 15/5/2023.

6. Teses jurídicas de eficácia vinculante, sintetizadoras da *ratio decidendi* do julgado paradigmático: 1. *Incidirá a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações aduaneiras, de natureza não tributária, por mais de 3 anos.* 2. *A natureza jurídica do crédito correspondente à sanção pela infração à legislação aduaneira é de direito administrativo (não tributário) se a norma infringida visa primordialmente ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do serviço aduaneiro, ainda que, reflexamente, possa colaborar para a fiscalização do recolhimento dos tributos incidentes sobre a operação.* 3. *Não incidirá o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 apenas se a obrigação descumprida, conquanto inserida em ambiente aduaneiro, destinava-se direta e imediatamente à arrecadação ou à fiscalização dos tributos incidentes sobre o negócio jurídico realizado.*

7. Solução do caso concreto: ao conferir natureza jurídica tributária à multa prevista no art. 107, IV, e, do DL 37/66, e, por consequência, afastar a aplicação do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 aos procedimentos administrativos apuratórios objeto do caso

concreto, o acórdão recorrido negou vigência a esse dispositivo legal, divergindo da tese jurídica vinculante ora proposta, bem como do entendimento estabelecido sobre a matéria em precedentes específicos do STJ (REsp 1.999.532/RJ; AgInt no REsp 2.101.253/SP; AgInt no REsp 2.119.096/SP e AgInt no REsp 2.148.053/RJ).

8. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

Cuida-se de recurso especial interposto por SCHENKER DO BRASIL TRANSPORTES INTERNACIONAIS LTDA para impugnar acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO assim ementado (fls. 1.407/1.416):

AÇÃO ORDINÁRIA. ADUANEIRO E ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. PRESTAÇÃO INTEMPESTIVA DE INFORMAÇÕES. MULTA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO OCORRÊNCIA.. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA ANÁLISE DAS DEMAIS QUESTÕES SUSCITADAS NA PEÇA INICIAL E PROLAÇÃO DE NOVA SENTENÇA.

1. A presente ação foi ajuizada com o escopo de anulação de débito fiscal oriundo dos seguintes autos de infração: nº 0817800/06507/13 (PAF nº 11128.731934/2013-08), 0817800/05898/13 (PAF nº 11128.731039/2013-85), 0817800/06355/13 (PAF nº 11128.731107/2013-14) e 0817800/06082/13 (PAF nº 11128.731754/2013-18).

2. Compulsando os autos, verifica-se que a autora, ora apelada, foi autuada com fulcro no art. 107, IV, alínea "e", do Decreto-Lei nº 37/66 (com redação dada pelo art. 77, da Lei nº 10.833/03), por "não prestação de informação sobre veículo ou carga transportada, ou sobre operações que executar", sendo-lhe imposta a penalidade de multa pela autoridade fiscal.

3. O MM. Juízo de origem julgou procedente o pedido da autora ao entendimento da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva da infração guerreada.

4. De início, cumpre mencionar que o cerne da controvérsia objeto de discussão nessa via recursal cinge-se à aferição da ocorrência ou não da prescrição da pretensão punitiva no tocante à infração apontada nestes autos.

5. Nesse aspecto, urge salientar que o Decreto nº 70.232/72, que regulamenta o processo administrativo fiscal, não prevê hipótese de prescrição intercorrente, e tampouco estabelece um prazo específico para a conclusão do processo. E, na ausência de previsão legal, não há base para o reconhecimento da prescrição intercorrente administrativa.

6. A hipótese de prescrição intercorrente administrativa prevista na Lei nº 9.873/99 não se aplica ao contencioso administrativo de natureza fiscal, por conta do princípio da especialidade.

7. Por oportuno, vale mencionar que o prazo consignado pelo art. 24, da Lei nº 11.457/07, também não prevê como consequência para a sua inobservância a extinção do crédito em exame.

8. Ademais, conforme já se manifestou o E. Superior Tribunal de Justiça, o tempo decorrente entre a notificação do lançamento fiscal e a decisão final da impugnação ou do recurso administrativo corre contra o contribuinte, que, mantida a exigência fazendária, responderá pelo débito originário acrescido de juros e de correção monetária.

9. Assim, não obstante o crédito tributário esteja constituído, apresentada impugnação na via administrativa, o crédito não pode ser cobrado, ficando com a exigibilidade suspensa (art. 151, III, do CTN) até decisão final na via administrativa, razão pela qual também não se pode

cogitar na ocorrência da prescrição intercorrente.

10. Portanto, não obstante o entendimento exarado na r. sentença recorrida, não se observa a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no caso em exame.

11. Desse modo, de rigor a nulidade da r. sentença recorrida, com o retorno dos autos à origem para que outra decisão seja proferida com a análise efetiva do pedido da autora, ora apelada, considerando demais questões suscitadas na peça inicial e a documentação acostada, bem como em observância ao princípio do duplo grau de jurisdição.

12. Apelação provida. Retorno dos autos à origem para prolação de nova sentença.

Opostos embargos declaratórios pelo ora recorrente, foram eles rejeitados (fls. 1.460/1.464).

No recurso especial, interposto com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição Federal, a recorrente alega violação ao art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99, bem como ao art. 4º do DL 4.657/42, ante a ocorrência da prescrição intercorrente em razão da natureza extrafiscal da multa impugnada. Apontou-se, ainda, dissídio jurisprudencial tomando-se como acórdão paradigma causa julgada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

O recurso especial foi inadmitido pelo Tribunal de origem, por decisão fundamentada (fls. 1.560/1.564), dando ensejo à interposição de agravo em recurso especial.

Neste Tribunal Superior, a Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas determinou a conversão do agravo em recurso especial (fls. 1.599/1.600) e selecionou o caso como representativo de controvérsia, juntamente com o REsp 2.147.583/SP, recomendando a afetação de ambos ao regime dos recursos especiais repetitivos (fls. 1.618/1.621).

Na sessão de julgamento de 05/11/2024, a Primeira Seção do STJ afetou o recurso especial ao regime dos recursos repetitivos, sintetizando-se a controvérsia na seguinte proposição: *"definir se incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações aduaneiras, de natureza não tributária, por mais de 3 anos"*.

O Ministério Público Federal ofereceu parecer às fls. 1.646/1.651 pelo provimento do recurso especial.

O Sindicato das Agências de Navegação Marítima do Estado de São Paulo - SINDAMAR requereu em 27/11/2024 a sua admissão ao processo na condição de

amicus curiae, o que foi indeferido (fls. 1.745/1.746).

A *International Air Transport Association* - IATA requereu em 10/03/2025 a sua admissão ao processo na condição de *amicus curiae*, o que foi indeferido (fls. 1.798/1.799).

É o relatório.

VOTO

Reafirmo que o recurso especial preenche os requisitos de admissibilidade, assim os gerais como os específicos, de modo que a matéria de fundo encontra-se efetivamente em termos para enfrentamento. Por sua vez, a controvérsia jurídica repetitiva afetada pela Primeira Seção do STJ ao regime dos arts. 1.036 a 1.041 do CPC encontra-se sintetizada na seguinte proposição: *"definir se incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações aduaneiras, de natureza não tributária, por mais de 3 anos"*.

O dispositivo legal em exame apresenta a seguinte redação, "verbis":

Art. 1 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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

A aplicação da regra encontra limitações de natureza espacial e material.

Sob o aspecto espacial, tem-se que a Lei 9.873/99 veio para estabelecer o regime jurídico da prescrição para o exercício de ação punitiva apenas pela Administração Pública Federal, seja ela direta ou indireta. Não se trata, por certo, de lei de caráter nacional, de modo que o respeito ao pacto federativo impõe que a aplicação dos preceitos dessa lei estejam confinados às relações jurídicas havidas entre particulares e os entes sancionadores que componham a administração federal.

A Estados e Municípios, portanto, cabe disciplinar por meio de legislação própria o regime jurídico da prescrição da pretensão punitiva que tenham autoridade

legal para exercer, não sendo lícito tomar de empréstimo as normas que veiculam, no âmbito federal, hipóteses de interrupção ou suspensão da prescrição punitiva ou executória (arts. 2º, 2-A e 3º da Lei 9.873/99). De igual maneira, em se tratando de sanção impositiva por ente subnacional, não cabe ao particular pretender fulminar a pretensão punitiva invocando, para tanto, a prescrição intercorrente instituída pela lei federal (art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99), sendo necessário que a própria legislação do ente estadual ou municipal sancionador preveja o instituto da prescrição intercorrente para que a pretensão possa, eventualmente, ser havida como extinta pela demora na constituição definitiva do crédito que corresponde à sanção imposta.

Confirma essa orientação a jurisprudência pacífica das Turmas de Direito Público deste Superior Tribunal de Justiça, a dizer que *"nos procedimentos de infração administrativa dos estados, inexistindo norma local sobre a aplicação da prescrição intercorrente, inaplicável a disposição prevista na Lei n. 9.873/1999, cujo âmbito de incidência é restrito às ações punitivas na esfera da administração pública federal"* (AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.151.570/MT, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/11/2024, DJe de 29/11/2024); ou ainda que *"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 virtude da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal"* (AgInt no REsp n. 2.083.695/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 24/6/2024).

Já sob o aspecto material, as limitações à aplicação da regra da prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 extraem-se do próprio texto legal, haja vista que o art. 5º da lei é expresso ao estabelecer que o quanto nela disposto *"não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária"*.

Ambas as limitações ao campo eficaz do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 já haviam sido diagnosticadas por esta Primeira Seção ainda em 24/3/2010, quando do julgamento do REsp 1.115.078/RS, submetido, à época, ao regime dos recursos representativos de controvérsia do art. 543-C do CPC/73, atual regime dos recursos especiais repetitivos (julgamento catalogado como Temas 324/STJ a 331/STJ).

Naquela oportunidade, assentou o eminente Relator, Ministro Castro Meira:

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.

Sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica:

- (a) às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois o âmbito espacial da lei limita-se ao plano federal;
- (b) às ações administrativas que, apesar de potencialmente desfavoráveis aos interesses dos administrados, não possuem natureza punitiva, como as medidas administrativas revogatórias, as cautelares ou as reparatórias; e
- (c) por expressa disposição do art. 5º, às ações punitivas disciplinares e às ações punitivas tributárias, sujeitas a prazos prescricionais próprios, a primeira com base na Lei 8.112/90 e a segunda com fundamento no Código Tributário Nacional

As limitações espacial e material, agora bem explicitadas, constituem o ponto de partida para a solução da questão jurídica em estudo. Isso porque uma das teses fazendárias é a de que as infrações aduaneiras estariam fora do alcance das regras da Lei 9.873/99 por fazerem parte das exceções descritas no art. 5º desse diploma legal, particularmente porque o processo de constituição definitiva do respectivo crédito segue o rito do Decreto 70.235/72, ou seja, faz-se conforme "*os processos e procedimentos de natureza tributária*".

O argumento, todavia, não procede.

O art. 5º da Lei 9.873/99 exclui determinadas infrações à lei do alcance desse diploma legal porque tais infrações, as excluídas, seguem regras de direito material próprias, inclusive e especialmente no tocante às causas de extinção da pretensão punitiva estatal. As infrações funcionais cometidas por servidores federais foram excluídas porque obedecem ao quanto disciplinado, em regras específicas, na Lei 8.112/90, ao passo que as infrações tributárias foram igualmente excluídas porque devem observar as regras próprias de prescrição e decadência estabelecidas no Código Tributário Nacional (CTN).

É a *natureza jurídica* da norma de conduta violada, portanto, o critério legal que deve ser observado para dizer se tal ou qual infração à lei deve ou não obediência aos ditames da Lei 9.873/99, e não o procedimento que tenha sido escolhido pelo legislador para se promover a apuração ou constituição definitiva do crédito correspondente à sanção pela infração praticada. O procedimento, seja ele qual for, não tem aptidão para alterar a natureza das coisas, de modo que as infrações de normas de natureza administrativa não se convertem em infrações tributárias apenas pelo fato de o legislador ter estabelecido, por opção política, que aquelas serão

apuradas segundo processo ou procedimento ordinariamente aplicado para estas.

Pensar diferente, anoto, levaria a situações, no mínimo, inusitadas, tais como a atribuição de natureza tributária à multa do art. 107, III, do DL 37/66, decorrente da prática de *"desacato à autoridade aduaneira"*.

Esse tema foi abordado, com bastante percuciência, pelo Ministro Afrânio Vilela no voto que apresentou perante a Segunda Turma no REsp 1.942.072/RS (j. 15/08/2024, DJe 22/10/2024), oportunidade em que aquele colegiado, por maioria de votos, aderiu ao entendimento já então adotado pela Primeira Turma no sentido da aplicabilidade do instituto da prescrição intercorrente, previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99, às infrações de natureza administrativo-aduaneira.

Naquele caso, reconhecendo o caráter "não tributário" da multa prevista no art. 3º, parágrafo único, do DL 399/68, disse Sua Excelência, o Ministro Afrânio Vilela, "verbis":

Também não vejo consistência no argumento de que as multas aduaneiras, ainda que não possuam natureza tributária, pelo simples fato de estarem sujeitas aos trâmites do Decreto 70.235/1972, deveriam se submeter ao art. 5º da Lei 9.873/1999, no que prevê que o disposto nesta Lei não se aplica "aos processos e procedimentos de natureza tributária", o que afastaria a aplicação do § 1º do art. 1º do mesmo diploma legal.

À época da edição do Decreto-Lei 37/1966, não existia o Decreto 70.235/1972, cujo art. 1º dispõe que "este Decreto rege o processo administrativo de determinação e exigência dos créditos tributários da União e o de consulta sobre a aplicação da legislação tributária federal".

O Decreto 70.235/1972 tampouco era aplicado originalmente às multas administrativas aduaneiras. Quando a legislação aduaneira pretendeu que ele fosse aplicado às sanções administrativas decorrentes de infrações aduaneiras, o fez posteriormente à sua edição e de forma expressa, como nos casos das multas decorrentes de infrações administrativas ao controle de importações (art. 3º, II, da Lei 6.562/1978 c/c arts. 707, II, e 768 do Decreto 6.759/2009) e das multas decorrentes de infrações aduaneiras que configuram dano ao Erário (art. 23, § 3º, do Decreto-Lei 1.455/1976).

Aplica-se o Decreto 70.235/1972, ainda, por meio de remissões legais ou regulamentares, a outros casos distintos da constituição de créditos tributários federais, como, por exemplo, nos casos de multas por infrações à legislação sobre distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale brinde ou concurso, a título de propaganda (art. 75 do Decreto 70.951/1972), e nos casos de direitos antidumping e direitos compensatórios (§ 5º do art. 7º da Lei 9.019/1995).

Como visto, o processo administrativo fiscal regido pelo Decreto 70.235/1972 pode abranger relações jurídicas de naturezas distintas, sendo necessário identificá-las, de vez que cada relação jurídica está sujeita a um regime jurídico que lhe é particular.

A meu ver, para fins de aplicação da regra de prescrição intercorrente do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, é relevante a definição da natureza do crédito correspondente à multa imposta em decorrência de uma ação punitiva da Administração Pública Federal - se se trata de multa tributária ou não tributária -, mesmo constituído e exigido esse crédito mediante o processo administrativo fiscal regido pelo Decreto 70.235/1972.

Também não há razão jurídica em uma segunda linha argumentativa adotada pela Fazenda, no sentido de que, no contencioso administrativo-fiscal, a impugnação ou recurso apresentados pelo particular suspenderiam a exigibilidade do crédito, seja ele tributário ou "não tributário", o que, por consequência, impediria a ocorrência da prescrição intercorrente até o desfecho do processo administrativo.

O equívoco está em supor uma incompatibilidade lógico-jurídica entre norma que preveja a suspensão da exigibilidade do crédito e norma que institua prazo para a constituição definitiva desse mesmo crédito em processo administrativo regular, como se a existência da primeira, *a fortiori*, implicasse a inexistência (ou invalidade) da segunda.

Na verdade, a norma que prevê a suspensão da exigibilidade do crédito, qualquer que seja a sua natureza jurídica, estabelece hipótese de não fluência do prazo de prescrição relativo à pretensão estatal *executória*, regulada, para os créditos tributários, pelo art. 174 do CTN (cinco anos, contados da sua constituição definitiva), e, para os créditos "não tributários", pelo art. 1º-A da Lei 9.873/99 (cinco anos para a cobrança judicial do crédito definitivamente constituído em processo administrativo regular). A prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 disciplina coisa diversa, *i.e.*, pretensão distinta e logicamente antecedente à executória, relativa ao próprio *ius puniendi* estatal (pretensão punitiva), e o faz de maneira a salvaguardar o particular para que o ente público, a despeito da inexigibilidade circunstancial do crédito controvertido, atue com diligência e presteza na apreciação dos meios de defesa utilizados na seara administrativa pelo pretense infrator de uma norma de conduta.

Noutras palavras, não há incompatibilidade entre normas que veiculem suspensão da exigibilidade de crédito e prazo de prescrição intercorrente para sua constituição definitiva, mas sim e verdadeiramente complementariedade entre ambas, pois a exigibilidade imediata do crédito tornaria inócua a defesa na esfera administrativa, já que o exercício imediato da pretensão executória estatal, caso não obstado por norma suspensiva, deslocaria de pronto a controvérsia quanto à existência do crédito para a arena judicial.

Na linha do que venho de dizer, vale relembrar que este Tribunal Superior possui sedimentada jurisprudência a reconhecer que nos processos administrativos fiscais instaurados para a constituição definitiva de créditos tributários, é a *ausência de previsão normativa específica* acerca da prescrição intercorrente a razão determinante

para se impedir o reconhecimento da extinção do crédito por eventual demora no encerramento do contencioso fiscal, valendo a regra de suspensão da exigibilidade do art. 151, III, do CTN para inibir a fluência do prazo de prescrição da pretensão executória do art. 174 do mesmo diploma (v.g. AgInt no AREsp n. 1.681.584/RJ, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 14/10/2024, DJe de 17/10/2024; AgInt no AREsp n. 851.126/RJ, relator Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do Trf5), Primeira Turma, julgado em 14/3/2022, DJe de 18/3/2022; AgInt no AREsp n. 1.732.120/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 31/5/2021, DJe de 1/7/2021; AgInt no REsp n. 1.856.683/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/5/2021, DJe de 28/5/2021; AgInt no REsp n. 1.587.540/PE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 18/8/2016, DJe de 29/8/2016; e REsp n. 1.113.959/RJ, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 15/12/2009, DJe de 11/3/2010). Ora, é evidente que, nesse particular aspecto, o regime jurídico dos créditos "não tributários" é absolutamente distinto, haja vista que, para tais créditos, temos justamente a *previsão normativa específica* do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 a instituir prazo para o desfecho do processo administrativo, sob pena de extinção do crédito controvertido por prescrição intercorrente.

Em prosseguimento, como já havia sido por mim adiantado linhas acima, o rito estabelecido para a apuração ou constituição definitiva do crédito correspondente à sanção pelo descumprimento de uma norma aduaneira é desimportante para a definição da natureza jurídica da norma descumprida. Essa afirmação, contudo, é notoriamente insuficiente para conferir cores definitivas à controvérsia, pois a partir dela exsurge apenas o que *não é relevante* para o estabelecimento da natureza jurídica da norma violada, e não o que efetivamente importa para se definir a natureza jurídica de determinada norma sancionadora.

O caminho que leva à solução da questão jurídica controvertida o encontramos no REsp 1.999.532/RJ, julgado pela Primeira Turma em 09/05/2023 (DJe 15/5/2023) sob a relatoria da eminente Ministra Regina Helena Costa, e que constitui, sem sombra de dúvidas, o *leading case* da matéria *sub judice*.

Transcrevo, a princípio, a ementa desse julgado:

PROCESSUAL CIVIL. ADUANEIRO E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE OFENSA AOS ART. 489, § 1º, IV, E 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. ARTS. 37 DO DECRETO-LEI N. 37/1966 E 37 DA INSTRUÇÃO NORMATIVA SRF N. 28/1994. NATUREZA JURÍDICA DO DEVER DE PRESTAR INFORMAÇÕES SOBRE MERCADORIAS EMBARCADAS AO

EXTERIOR POR EMPRESAS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL. OBRIGAÇÃO QUE NÃO DETÉM ÍNDOLE TRIBUTÁRIA. EXEGESE DO ART. 113, § 2º, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ART. 107, IV, E, DO DECRETO-LEI N. 37/1996. INTELIGÊNCIA DO ART. 1º, § 1º, DA LEI N. 9.873/1999. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 9.3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - Revela-se deficiente a fundamentação quando a arguição de ofensa aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do CPC/2015 é genérica, sem demonstração efetiva da suscitada contrariedade, aplicando-se, por analogia, o entendimento da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal.

III - Não obstante o cumprimento de exigências pelos exportadores e transportadores durante o despacho aduaneiro tenha por finalidade verificar o atendimento às normas relativas ao comércio exterior - detendo, portanto, cariz eminentemente administrativo -, a observância de parte dessas regras facilita, de maneira mediata, a fiscalização do recolhimento dos tributos, razão pela qual o exame do escopo das obrigações fixadas pela legislação consiste em elemento essencial para esquadriñar sua natureza jurídica.

IV - Deflui do § 2º do art. 113 do Código Tributário Nacional que a obrigação acessória decorre da legislação tributária, reservando, desse modo, o caráter fiscal às normas imediatamente instituídas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos e afastando, por conseguinte, a atribuição de semelhante qualificação a regras cuja incidência, apenas a título reflexo, atinjam as finalidades previstas no dispositivo em exame.

V - O dever de registrar informações a respeito das mercadorias embarcadas no SISCOMEX, atribuído às empresas de transporte internacional pelos arts. 37 do Decreto-Lei n. 37/1966 e 37 da Instrução Normativa SRF nº 28/1994, não possui perfil tributário, porquanto, a par de posterior ao desembarço aduaneiro, a confirmação do recolhimento do Imposto de Exportação antecede a autorização de embarque, razão pela qual a penalidade prevista no art. 107, IV, e, do Decreto-Lei n. 37/1966, decorrente de seu descumprimento, não guarda relação imediata com a fiscalização ou a arrecadação de tributos incidentes na operação de exportação, mas, sim, com o controle da saída de bens econômicos do território nacional.

VI - As Turmas integrantes da 1ª Seção desta Corte firmaram orientação segundo a qual incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações de índole não tributária por mais de 03 (três) anos e ausente a prática de atos de impulsionamento do procedimento punitivo. Precedentes.

VII - Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, improvido.

(REsp n. 1.999.532/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 9/5/2023, DJe de 15/5/2023.)

Desse importante precedente, extrai-se que, em razão da complexidade do procedimento de despacho aduaneiro, seja o de importação ou o de exportação, diversas obrigações são impostas aos agentes envolvidos na operação (importador, exportador, transportador, despachante aduaneiro etc), as quais, não raro, prestam-se não apenas ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do serviço aduaneiro (escopo, digamos, "administrativo" da obrigação), mas também a

auxiliar na fiscalização do cumprimento das exigências tributárias incidentes sobre o negócio jurídico (escopo "tributário" da norma). Nesse caso, definir a natureza jurídica da obrigação legal constitui tarefa de fôlego, já que a dupla função que ela exerce no contexto do despacho aduaneiro de mercadorias permite, em princípio, tomar a infração da norma de conduta tanto como descumprimento de uma disposição legal ou regulamentar administrativo-aduaneira, como inobservância de uma hipotética obrigação tributária acessória.

No *leading case* mencionado, consignou a eminente Relatora que o impasse resolve-se a partir do exame da finalidade precípua da obrigação em xeque, de modo que *"somente se empresta cariz tributário às obrigações cujo escopo repercute, de maneira direta, na fiscalização e na arrecadação das exigências fiscais, não bastando, portanto, mero efeito indireto de imposições cominadas com finalidades diversas"*.

Em outra passagem do voto, de maneira ainda mais assertiva, assim vem desenvolvido o raciocínio da douta Ministra Regina Helena Costa, acolhido à unanimidade pela Primeira Turma:

Vale dizer, somente pode ser qualificada de tributária a conduta comissiva ou omissiva imposta aos contribuintes cuja finalidade se vincule diretamente à fiscalização das exigências fiscais, sendo inviável atribuir tal índole às disposições mediatemente facilitadoras da arrecadação dos tributos, sob pena de ampliar em demasia o arcabouço normativo-tributário.

Tal exegese deflui da norma contida no § 2º do art. 113 do CTN a qual prescreve que a obrigação acessória decorre da legislação tributária, reservando, desse modo, o caráter fiscal às normas imediatamente instituídas no interesse da satisfação do crédito tributário e afastando, por conseguinte, a atribuição de semelhante qualificação a regras cuja incidência, apenas a título reflexo, atinjam as finalidades previstas no dispositivo em exame.

Aplicando-se tal ordem de ideias ao caso então examinado, reconheceu a Primeira Turma a aplicabilidade da prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 em favor da empresa autuada, em decorrência da natureza jurídica "não tributária" (*rectius*: administrativo-aduaneira) do crédito correspondente à sanção (multa) pela violação da norma de conduta prevista no art. 107, VI, e, do DL 37/66 (*"deixar de prestar informação sobre veículo ou carga nele transportada, ou sobre as operações que execute, na forma e no prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, aplicada à empresa de transporte internacional, inclusive a prestadora de serviços de transporte internacional expresso porta-a-porta, ou ao agente de carga"*). Entendimento esse, destaque, que foi posteriormente replicado pelo mesmo colegiado em outros julgados similares (AgInt no REsp n. 2.101.253/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 11/12/2023, DJe de 14/12/2023; AgInt no

REsp n. 2.119.096/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024; e AgInt no REsp n. 2.148.053/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 16/9/2024, DJe de 19/9/2024).

Em conclusão, o que se tem é que, segundo a jurisprudência uniforme das Turmas de Direito Público do STJ, é a natureza jurídica do crédito correspondente à sanção pelo descumprimento de obrigação estabelecida no curso do procedimento de despacho aduaneiro o elemento determinante para se definir a incidência da regra do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 em benefício do infrator, reconhecendo-se a prescrição da pretensão punitiva se paralisado o procedimento administrativo, sem justa causa, por mais de três anos. A natureza jurídica desse tipo de crédito será de direito administrativo se a norma infringida visa primordialmente ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do serviço aduaneiro, ainda que, reflexamente, possa colaborar para a fiscalização do recolhimento dos tributos incidentes sobre a operação. Não incidirá o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 apenas se a obrigação descumprida, conquanto inserida em ambiente aduaneiro, destinava-se direta e imediatamente à arrecadação ou à fiscalização dos tributos incidentes sobre o negócio jurídico realizado.

Fixação da tese jurídica.

É um tanto desafiador fixar uma tese jurídica no presente julgamento, uma vez que não há julgados do STJ que tenham analisado, uma a uma, todas as muitas sanções (multas) estabelecidas por infração à legislação aduaneira, definindo a natureza jurídica de cada um dos créditos exigidos em decorrência da violação das normas de conduta previstas nessa legislação especial. Os acórdãos do STJ, em verdade, limitam-se àqueles expostos neste voto, os quais, debruçados sobre as infrações previstas no art. 3º, parágrafo único, do DL 399/68 (REsp 1.942.072/RS) e no art. 107, IV, e, do DL 37/66 (REsp 1.999.532/RJ; AgInt no REsp 2.101.253/SP; AgInt no REsp 2.119.096/SP e AgInt no REsp 2.148.053/RJ), reconheceram para ambas a sua natureza jurídica administrativo-aduaneira ("não tributária"), com a consequente aplicabilidade, em benefício do infrator, da prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99.

Essa situação peculiar não permite o estabelecimento de uma tese jurídica generalizante, que estabeleça, aprioristicamente, a natureza jurídica de todas as infrações à legislação aduaneira de maneira global.

A despeito disso, proponho as seguintes teses jurídicas de eficácia vinculante, sintetizadoras da *ratio decidendi* deste julgado paradigmático e aplicáveis para toda e qualquer infração à legislação aduaneira cuja natureza jurídica tenha que ser investigada pelas instâncias ordinárias:

1. Incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações aduaneiras, de natureza não tributária, por mais de 3 anos.

2. A natureza jurídica do crédito correspondente à sanção pela infração à legislação aduaneira é de direito administrativo (não tributário) se a norma infringida visa primordialmente ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do serviço aduaneiro, ainda que, reflexamente, possa colaborar para a fiscalização do recolhimento dos tributos incidentes sobre a operação.

3. Não incidirá o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 apenas se a obrigação descumprida, conquanto inserida em ambiente aduaneiro, destinava-se direta e imediatamente à arrecadação ou à fiscalização dos tributos incidentes sobre o negócio jurídico realizado.

Solução do caso concreto.

Passo à etapa derradeira do voto, de aplicação do entendimento repetitivo ora proposto ao caso concreto que representa amostra recursal adequada da controvérsia.

A autora, ora recorrente, foi autuada por quatro vezes com fundamento no art. 107, IV, e, do DL 37/66. Ajuizou, então, ação anulatória dos créditos em cobro.

O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido anulatório formulado, reconhecendo a ocorrência da prescrição intercorrente com base no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99. Consta da sentença, com efeito, que *"em todos os PAF's (1. Auto de Infração n. 0817800/06507/13 (PAF n. 11128.731934/2013-08) – id 58742580; 2. Auto de infração n. 0817800/05898/13 (PAF n° 11128.731039/2013-85)- id 58742584; 3. Auto de infração n. 0817800/06355/13 (PAF n° 11128.731107/2013-14) - id 58742592; e 4. Auto de infração n. 0817800/06082/13 (PAF n° 11128.731754/2013-18) - id 58742593), houve paralisação entre a data em que foi proferido o despacho de encaminhamento do recurso ao CARF e o despacho de encaminhamento do recurso ao Presidente da Turma Julgadora, por prazo superior aos três anos fixados pela legislação"* (fls. 1.343).

O acórdão recorrido, por sua vez, deu provimento à apelação fazendária, adotando, para tanto, a seguinte fundamentação (fls. 1.411/1.412):

De início, cumpre mencionar que o cerne da controvérsia objeto de discussão nesta via recursal cinge-se à aferição da ocorrência ou não da prescrição da pretensão punitiva no tocante à infração apontada nestes autos.

Nesse aspecto, urge salientar que o Decreto nº 70.232/72, que regulamenta o processo administrativo fiscal, não prevê hipótese de prescrição intercorrente, e tampouco estabelece um prazo específico para a conclusão do processo.

E na ausência de previsão legal, não há base para o reconhecimento da prescrição intercorrente administrativa.

A hipótese de prescrição intercorrente administrativa prevista na Lei nº 9.873/99 não se aplica ao contencioso administrativo de natureza fiscal, por conta do princípio da especialidade.

Por oportuno, vale mencionar que o prazo consignado pelo art. 24, da Lei nº 11.457/07 também não prevê como consequência para a sua inobservância a extinção do crédito em exame.

Ademais, conforme já se manifestou o E. Superior Tribunal de Justiça, o tempo decorrente entre a notificação do lançamento fiscal e a decisão final da impugnação ou do recurso administrativo corre contra o contribuinte, que, mantida a exigência fazendária, responderá pelo débito originário acrescido de juros e de correção monetária.

Assim, não obstante o crédito tributário esteja constituído, apresentada impugnação na via administrativa, o crédito não pode ser cobrado, ficando com a exigibilidade suspensa (art. 151, inc. III, do CTN) até decisão final na via administrativa, razão pela qual também não se pode cogitar da ocorrência da prescrição intercorrente.

Ao conferir natureza jurídica tributária à multa prevista no art. 107, IV, e, do DL 37/66, e, por consequência, afastar a aplicação do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 aos procedimentos administrativos apuratórios objeto do caso concreto, o acórdão recorrido negou vigência a esse dispositivo legal, divergindo da tese jurídica vinculante ora proposta, bem como do entendimento estabelecido sobre a matéria em precedentes específicos do STJ aqui já mencionados (REsp 1.999.532/RJ; AgInt no REsp 2.101.253/SP; AgInt no REsp 2.119.096/SP e AgInt no REsp 2.148.053/RJ).

Merece reforma, portanto, o acórdão recorrido, restabelecendo-se integralmente a sentença de primeira instância, inclusive no capítulo relativo aos honorários sucumbenciais devidos à ora recorrente, fixados em 10% do valor atribuído à causa (R\$ 35.224,70) com fundamento no art. 85, §§ 3º e 4º, do CPC.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2147578 - SP (2024/0005897-5)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : SCHENKER DO BRASIL TRANSPORTES INTERNACIONAIS
LTDA
ADVOGADOS : BAUDILIO GONZALEZ REGUEIRA - SP139684
ALINE GUIZARDI PEREZ - SP345685
MARCELLI SILVA DE MELLO - SP410887
ALLAN FERREIRA MARQUES - SP456280
HALISSIA LEITE ISSA DE NASCIMENTO - SP497319
ANA MARIA GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI - SP021709
JORGE TADEO GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI - SP182314
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

VOTO-VOGAL

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Acompanho o relator, tanto na fixação da tese, como na solução do caso concreto.

Consoante destaquei no voto-vista por mim proferido no REsp 1.942.072/RS, a Lei 9.873/1999 – resultante da conversão da Medida Provisória 1.859-17/1999, conforme consta de sua ementa – "estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências".

Na realidade, a citada Lei 9.873/1999 estabelece três prazos: (a) cinco anos para o início da apuração da infração administrativa e constituição da penalidade; (b) três anos para a conclusão do processo administrativo; e (c) cinco anos contados da constituição definitiva da multa, para a cobrança judicial.

A Lei 9.873/1999, no § 1º de seu art. 1º, trata do segundo prazo acima (prazo trienal de prescrição intercorrente no processo administrativo), ao dispor que:

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos

autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso (grifo nosso).

O art. 5º ressalva que **"o disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária"**.

A Primeira Seção do STJ, ao julgar, sob a sistemática dos recursos repetitivos, o REsp 1.115.078/RS, deixou assentado que não se aplica a Lei 9.873/1999 às ações punitivas tributárias, sujeitas a prazos prescricionais próprios, com fundamento no Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica:

- (a) às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois o âmbito espacial da lei limita-se ao plano federal;
- (b) às ações administrativas que, apesar de potencialmente desfavoráveis aos interesses dos administrados, não possuem natureza punitiva, como as medidas administrativas revogatórias, as cautelares ou as reparatórias; e
- (c) **por expressa disposição do art. 5º, às ações punitivas disciplinares e às ações punitivas tributárias, sujeitas a prazos prescricionais próprios**, a primeira com base na Lei 8.112/90 e a segunda **com fundamento no Código Tributário Nacional** (grifo nosso).

Da exposição de motivos da Medida Provisória 1.859-17/1999, convertida na supracitada Lei 9.873/1999, consta a justificativa de que "a matéria tributária, por determinação constitucional, deve ser tratada em sede de lei complementar, não podendo ser atingida por disposições de lei ordinária".

Logo, a redação da parte final do art. 5º da Lei 9.873/1999 – no que prevê que o disposto nesta lei não se aplica "aos processos e procedimentos de natureza tributária" – decorreu da exigência constitucional de que a prescrição e decadência tributárias sejam disciplinadas por lei complementar, exigência que não se estende às multas de natureza não tributária.

Vale lembrar que, nos termos do § 2º do art. 39 da Lei 4.320/1964, incluído pelo Decreto-Lei 1.735/1979:

Art. 39 [...]

§ 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, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias**, foros, laudêmios, aluguéis 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 (grifo nosso).

Em relação à multa prevista no art. 107, IV, e, do Decreto-Lei 37/1966, a jurisprudência de ambas as Turmas da Primeira Seção desta Corte orienta-se no sentido de que a referida multa possui natureza não tributária.

A Segunda Turma do STJ, no julgamento do AgInt no AREsp 2.156.518/RJ, em que se discutia a multa prevista no art. 107, IV, e, do Decreto-Lei 37/1966, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, proclamou que constitui infração formal de natureza não tributária, sendo inaplicável o instituto da denúncia espontânea previsto no art. 138 do CTN:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AO ART. 2º DA LEI 9.784/1999. SÚMULA 7 DO STJ. ART. 112 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. CRITÉRIO DE INTERPRETAÇÃO DO JULGADOR AO PROFERIR DECISÕES. VOTAÇÃO DÚPLICE. CUMULAÇÃO DO VOTO ORDINÁRIO COM O VOTO DE QUALIDADE. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. SÚMULA 83/STJ. OFENSA AO ART. 138 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. **DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA AUTÔNOMA. INFRAÇÃO FORMAL DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA.** DENÚNCIA ESPONTÂNEA. NÃO ALCANÇADA. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULAS 283 E 284 DO STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ANÁLISE PREJUDICADA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

[...]

8. No tocante à alegada ofensa ao art. 138 do Código Tributário Nacional, é forçoso destacar que a jurisprudência deste eg. Superior Tribunal de Justiça estabelece que a infração decorrente do descumprimento de obrigação acessória autônoma - caso da

prestação de informações a destempo, que não tem qualquer vínculo com o fato gerador do tributo - constitui infração formal de natureza não tributária e não é alcançada pelo instituto da denúncia espontânea previsto no art. 138 do CTN.

[...]

14. Agravo Interno não provido (AgInt no AREsp 2.156.518/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/4/2023, DJe de 14/4/2023, grifo nosso).

Como destacado por mim e também pelo relator deste recurso especial repetitivo, a Primeira Turma desta Corte, por ocasião do julgamento do REsp 1.999.532/RJ, de relatoria da Ministra Regina Helena Costa, decidiu pela aplicabilidade da regra de prescrição intercorrente do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999 ao processo administrativo fiscal de apuração da infração aduaneira e de imposição da multa prevista no art. 107, IV, e, do Decreto-Lei 37/1966, justamente em razão da natureza não tributária da multa em questão (REsp 1.999.532/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 9/5/2023, DJe de 15/5/2023).

Nesse contexto, **em se tratando de processo administrativo fiscal referente à multa aduaneira que não possui natureza tributária, entendo que se aplica o § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999** ("§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho"), **ao invés do art. 5º do mesmo diploma legal** ("Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária").

O próprio art. 1º-A da Lei 9.873/1999, incluído pela Lei 11.941/2009, ao se referir a "crédito não tributário" e a "crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor", corrobora a compreensão de que o art. 5º da Lei 9.873/1999, quando se refere "às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária", refere-se, nesse último caso, a processos e procedimentos que tenham por objeto créditos tributários decorrentes da aplicação de multas por infrações de natureza tributária, *in verbis*:

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o **crédito não tributário**, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos

a ação de execução da administração pública federal relativa a **crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor** (grifo nosso).

Ressalvado o § 4º do art. 4º da Lei 6.830/1980 ("§ 4º Aplica-se à Dívida Ativa da Fazenda Pública de natureza não tributária o disposto nos artigos 186 e 188 a 192 do Código Tributário Nacional"), a jurisprudência deste STJ - como visto acima - é firme no sentido de que as regras do CTN se aplicam somente aos créditos decorrentes de obrigações tributárias, sendo inaplicáveis (as regras do CTN) a créditos não tributários, como os decorrentes da imposição de multas administrativas aduaneiras.

Considerando a distinção entre Direito Tributário e Direito Aduaneiro – distinção que foi reconhecida pela própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer SEI 943/2024/MF, o qual faz remissão ao Parecer SEI 6.898/2020/ME –, não procede a tese fazendária de que a multa de que trata o art. 107, IV, c, do Decreto-Lei 37/66 possui natureza tributária.

Ora, de acordo com o § 3º do art. 113 do CTN, "a obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária". Mas se a situação prevista no art. 107, IV, c, do Decreto-Lei 37/1966 não se enquadra como obrigação tributária acessória, então não se aplica o art. 113, § 3º, do CTN.

Também não há consistência no argumento, muitas vezes sustentado, de que as multas aduaneiras, ainda que não possuam natureza tributária, pelo simples fato de estarem sujeitas aos trâmites do Decreto 70.235/1972, deveriam se submeter ao art. 5º da Lei 9.873/1999, no que prevê que o disposto nesta Lei não se aplica "aos processos e procedimentos de natureza tributária", o que afastaria a aplicação do § 1º do art. 1º do mesmo diploma legal.

À época da edição do Decreto-Lei 37/1966, não existia o Decreto 70.235/1972, cujo art. 1º dispõe que "este Decreto rege o processo administrativo de determinação e exigência dos créditos tributários da União e o de consulta sobre a aplicação da legislação tributária federal".

O Decreto 70.235/1972 tampouco era aplicado originalmente às multas administrativas aduaneiras. Quando a legislação aduaneira pretendeu que ele fosse aplicado às sanções administrativas decorrentes de infrações aduaneiras, o fez posteriormente à sua edição e de forma expressa, como nos casos das multas decorrentes de infrações administrativas ao controle de importações (art. 3º, II, da Lei 6.562/1978 c/c arts. 707, II, e 768 do Decreto 6.759/2009) e das multas decorrentes de infrações aduaneiras que configuram dano ao erário (art. 23, § 3º, do Decreto-Lei 1.455/1976).

Aplica-se o Decreto 70.235/1972, ainda, por meio de remissões legais ou regulamentares, a outros casos distintos da constituição de créditos tributários federais, como, por exemplo, nos casos de multas por infrações à legislação sobre distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale brinde ou concurso, a título de propaganda (art. 75 do Decreto 70.951/1972), e nos casos de direitos *antidumping* e direitos compensatórios (§ 5º do art. 7º da Lei 9.019/1995).

Como se vê, o processo administrativo fiscal regido pelo Decreto 70.235/1972 pode abranger relações jurídicas de naturezas distintas, sendo necessário identificá-las, de vez que cada relação jurídica está sujeita a um regime jurídico que lhe é particular.

Para fins de aplicação da regra de prescrição intercorrente do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, é relevante definir a natureza do crédito correspondente à multa imposta em decorrência de uma ação punitiva da Administração Pública Federal - se se trata de multa tributária ou não tributária -, mesmo constituído e exigido esse crédito mediante o processo administrativo fiscal regido pelo Decreto 70.235/1972.

Em se tratando de processo administrativo fiscal para constituição e exigência de crédito não tributário correspondente à multa prevista no art. 107, IV, e, do Decreto-Lei 37/1966, a simples concessão de efeito suspensivo ao recurso administrativo, nos termos do art. 129 do Decreto-Lei 37/1966 e do art. 33 do Decreto 70.235/1972, não suspende e nem interrompe a fluência do prazo de prescrição intercorrente previsto no § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999. Ou seja, o efeito suspensivo

do recurso administrativo tão somente impede que a decisão administrativamente recorrida produza seus regulares efeitos.

A autoridade julgadora, no processo administrativo fiscal instaurado para constituição e exigência de crédito correspondente a multa de natureza não tributária, independentemente do recebimento do recurso administrativo no efeito suspensivo, deve observar o art. 24 da Lei 11.457/2007 – que dispõe que "é obrigatório que seja proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte" –, mesmo para os requerimentos efetuados anteriormente à vigência da mencionada Lei 11.457/2007, sob pena de caracterizar sua inércia na condução do processo administrativo fiscal, inércia que acarreta a fluência do prazo de prescrição intercorrente previsto no § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999.

Cumprе ressaltar que a Primeira Seção desta Corte, ao julgar, sob a sistemática dos recursos repetitivos, o REsp 1.138.206/RS, fixou a tese de que, "tanto para os requerimentos efetuados anteriormente à vigência da Lei 11.457/07, quanto aos pedidos protocolados após o advento do referido diploma legislativo, o prazo aplicável é de 360 dias a partir do protocolo dos pedidos (art. 24 da Lei 11.457/07)" (REsp 1.138.206/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 9/8/2010, DJe de 1/9/2010).

Assim – considerando que o simples recebimento do recurso administrativo no efeito suspensivo não se enquadra em nenhuma das causas de interrupção ou suspensão da prescrição previstas nos arts. 2º e 3º da Lei 9.873/1999 –, em se tratando de processo administrativo fiscal instaurado para constituição e exigência de crédito correspondente a multa de natureza não tributária, a autoridade julgadora deve observar, além do art. 24 da Lei 11.457/2007, também o § 1º do art. 1º daquela Lei 9.873/1999, que dispõe que "incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso".

Isso posto, acompanho o relator, tanto na fixação da tese, quanto na solução do caso concreto, dando provimento ao recurso especial.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2024/0005897-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.147.578 / SP

Número Origem: 50046117220214036104

PAUTA: 12/03/2025

JULGADO: 12/03/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SCHENKER DO BRASIL TRANSPORTES INTERNACIONAIS LTDA
ADVOGADOS : ANA MARIA GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI - SP021709
JORGE TADEO GOFFI FLAQUER SCARTEZZINI - SP182314
BAUDILIO GONZALEZ REGUEIRA - SP139684
ADVOGADA : ALINE GUIZARDI PEREZ - SP345685
ADVOGADOS : MARCELLI SILVA DE MELLO - SP410887
ALLAN FERREIRA MARQUES - SP456280
ADVOGADA : HALISSIA LEITE ISSA DE NASCIMENTO - SP497319
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

SUSTENTAÇÃO ORAL

Proferiu sustentação oral o Dr. MARCELO KOSMINSKY, pela parte RECORRIDA:
FAZENDA NACIONAL.

Assistiu ao julgamento o Dr. HUGO FUNARO, pela parte RECORRENTE: SCHENKER
DO BRASIL TRANSPORTES INTERNACIONAIS LTDA.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos
termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foram aprovadas, por unanimidade, as seguintes teses no tema repetitivo 1293:

1. Incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999
quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações aduaneiras, de
natureza não tributária, por mais de 3 anos.

2. A natureza jurídica do crédito correspondente à sanção pela infração à
legislação aduaneira é de direito administrativo (não tributário) se a norma infringida visa
primordialmente ao controle do trânsito internacional de mercadorias ou à regularidade do
serviço aduaneiro, ainda que, reflexamente, possa colaborar para a fiscalização do
recolhimento dos tributos incidentes sobre a operação.

3. Não incidirá o art. 1º, §1º, da Lei 9.873/99 apenas se a obrigação descumprida,

C542245155005113-4230@ 2024/0005897-5 - REsp 2.147.578

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2024/0005897-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.147.578 / SP

conquanto inserida em ambiente aduaneiro, destinava-se direta e imediatamente à arrecadação ou à fiscalização dos tributos incidentes sobre o negócio jurídico realizado.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

C542245155045113=4/29/@ 2024/0005897-5 - REsp 2147578