



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
2ª SEÇÃO CÍVEL

Autos nº. 0018574-55.2020.8.16.0000

Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0018574-55.2020.8.16.0000

Secretaria Unificada das Varas da Fazenda Pública - 1ª Vara

requerente(s): ESTADO DO PARANÁ

requerido(s):

Relator: Desembargador Hamilton Rafael Marins Schwartz

Relator Designado: Desembargador Substituto Marcelo Wallbach Silva

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. MULTAS APLICADAS PELO PROCON. CONTROVÉRSIA ACERCA DO DECURSO DE TEMPO ENTRE A INSTAURAÇÃO E A RESOLUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INAPLICABILIDADE DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE TRIENAL DA LEI FEDERAL N. ° 9.783/1999. LIMITAÇÃO EXPRESSA AO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (ART. 1º, §1º, DA LEI FEDERAL N. ° 9.783/1999). ENTRETANTO, PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO COM FORÇA COGENTE. CLÁUSULA CONSTITUCIONAL EXPRESSA. ART. 5º, INCISO LXXVIII, DA CF. NORMA DE EFICÁCIA IMEDIATA. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ANALÓGICA DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE PREVISTA NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. TESE JURÍDICA FIRMADA:

É possível a extinção das multas aplicadas pelo PROCON em processos administrativos em razão do decurso de mais de 5 anos entre a paralisação e a conclusão do processo administrativo decorrente da inércia do impulso oficial, em conformidade à legislação infraconstitucional e ao princípio constitucional da duração razoável do processo.



RECURSO PARADIGMA REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

Por brevidade, adoto o relatório do Ilustre Relator.

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas suscitado pelo Estado do Paraná, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência dos órgãos fracionários desta Corte quanto à *“possibilidade de anular multas aplicadas pelo PROCON/PR em razão do decurso de tempo entre a instauração e a conclusão do processo administrativo sancionador”*.

O Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) prestou informações acerca da existência de multiplicidade de recursos que versam sobre a controvérsia (mov. 8.1) e a 1ª Vice Presidência proferiu juízo de admissibilidade de regularidade formal admitindo o incidente e selecionando a Apelação Cível nº 0001713-50.2018.8.16.0004 como representativa de controvérsia (mov. 11.1).

Esta 2ª Seção Cível realizou juízo colegiado positivo de admissibilidade, com suspensão de processos pendentes, para exame da seguinte questão submetida a julgamento: *“Possibilidade de anular multas aplicadas pelo PROCON em razão do decurso de tempo entre a instauração e a conclusão do processo administrativo”* (mov. 53.1).

Realizadas as comunicações e publicidade necessárias, foram intimadas as partes envolvidas, bem como a FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN), NOSSA SAÚDE OPERADORA DE PLANOS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE LTDA., INSTITUTO PARANAENSE DE DIREITO ADMINISTRATIVO– IPDA e a UNIMED DO ESTADO DO PARANÁ – FEDERAÇÃO ESTADUAL DAS COOPERATIVAS *amicus curiae*”.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela fixação da seguinte tese jurídica, a ser aplicada aos processos que versem sobre tema correlato ao versado neste incidente: *“É possível anular multas aplicadas pelo PROCON em razão do decurso de mais de cinco anos entre a instauração e a conclusão do processo administrativo, por inércia do impulso oficial.”* (mov. 84.1).

É o relatório.



Contudo, por ocasião da análise do presente recurso, com a devida vênia, concluí por solução diferente daquela apresentada pelo Ilustre Relator, pelas razões que ora exponho:

2. VOTO E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas

A questão jurídica a ser debatida no presente IRDR diz respeito à análise da possibilidade ou não de extinção de multas aplicadas pelo PROCON em razão do decurso de tempo entre a instauração e a conclusão do processo administrativo.

Nesse sentido, nos termos do voto do Eminentíssimo Relator, me alinho ao entendimento de inaplicabilidade do prazo de prescrição intercorrente trienal previsto na Lei Federal n.º 9.783/1999, haja vista que o art. 1º, §1º, da normativa expressamente se limita ao âmbito da Administração Pública Federal, restringindo-se, por consequência lógica, apenas ao plano federal, sem incursão às esferas dos Estados e Municípios.

Todavia, em que pese a não aplicação da legislação federal aos demais entes federativos pela expressa previsão e opção do legislador, entendo ser possível a admissão do prazo prescricional quinquenal, por analogia, à hipótese do presente IRDR.

Isso porque todo procedimento, seja judicial ou administrativo, deve obediência ao comando constitucional da razoável duração do processo, que foi inserido no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 45 que acrescentou o inciso LXXVIII ao artigo 5º, que estabelece “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”.

Neste cenário, a duração razoável do processo se consolida como um comando cogente em todas as esferas do Poder Público, de forma a proporcionar ao administrado a garantia de um procedimento justo e tempestivamente eficaz.

Pondero assim que não é necessária lei específica que preveja o instituto da prescrição intercorrente para que seja dada efetiva eficácia à norma constitucional ao princípio da duração razoável do processo. Como norma de eficácia plena, não apresenta conteúdo vazio, mas sim é dotada de autoridade, geradora de um dever jurídico imediato à Administração para garantir que, de acordo com o caso concreto, processos judiciais e administrativos se desenvolvam de uma maneira contínua e célere. Logo, mesmo em sua suposta generalidade e



abstração, fornece parâmetros de controle à atuação do Estado em seus atos, procedimentos e condutas, de modo a não permitir que a Administração Pública postergue, indefinidamente, a conclusão de procedimentos administrativos sancionadores.

Ao meu ver, entender pela inexistência de prescrição intercorrente pela mera ausência de previsão do legislador estadual seria bonificar a sua inconstitucional omissão. Além de violar a cláusula constitucional expressa do art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, essa interpretação também prejudica a efetividade do cumprimento de metas da Administração Pública, macula o princípio da eficiência na Administração e traduz uma ampla insegurança jurídica aos administrados, frustrando legítimas expectativas dos jurisdicionados que buscam, num prazo razoável, ver a conclusão do processo administrativo em que figuram como interessados.

O parâmetro de controle proposto não pode vir do acaso, mas pode sim vir da analogia, nos termos do art. 4º da Lei de Introdução de Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Na lição de HELY LOPES MEIRELLES:

"A prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre a matéria sujeita à sua apreciação. Não se confunde com a prescrição civil, nem estende seus efeitos às ações judiciais (v. Adiante, item 7), pois é restrita à atividade interna da Administração, acarretando a perda do direito de anular ato ou contrato administrativo, e se efetiva no prazo que a norma legal estabelecer. Mas, mesmo na falta de lei fixadora do prazo prescricional, não pode o servidor público ou o particular ficar, perpetuamente, sujeito a sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo. A esse propósito o STF já decidiu que 'a regra é a prescritibilidade'. Entendemos que, quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, este deve ocorrer em cinco anos, à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Decreto 20.910 /32), das punições dos profissionais liberais (Lei 6838/80) e para a cobrança do crédito tributário (Código Tributário Nacional, art. 174)" (Mandado de Segurança, 31ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pág. 677).

Nesse sentido, ressalto que apesar da patente omissão legislativa acerca do instituto da prescrição intercorrente aos outros planos da federação que não o federal, em homenagem aos princípios da duração razoável do processo, da segurança jurídica e aos postulados da lealdade, da boa-fé e da confiança legítima, sobre os quais se assenta o próprio Estado



Democrático de Direito, tal omissão não pode constituir motivo hábil a desconsiderar a aplicação concreta e imediata do direito fundamental do jurisdicionado a um procedimento administrativo justo e prudente, de duração razoável, eficiente e que renda a eficácia desejada.

Logo, por meio da analogia, entendo que é caso de aplicação analógica do prazo prescricional quinquenal aos processos e procedimentos administrativos estaduais e municipais do PROCON/PR, que já há muito tempo é entendido pela doutrina, jurisprudência e pela legislação infraconstitucional como prazo geral para as relações de direito público tidas entre Administração Pública e jurisdicionado (v., e.g., o art. 1º do Decreto n.º 20.910/1932, o art. 173 do Código Tributário Nacional).

Por oportuno, trago precedente da C. 5ª Câmara Cível, onde o mesmo entendimento foi aplicado:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. RECONHECIMENTO, NA ORIGEM, DE AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. ARTIGO 5º, INC. LXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDIMENTO EM CURSO POR MAIS DE 12 (DOZE) ANOS. MOROSIDADE INJUSTIFICADA. PARALISAÇÃO DO PROCESSO POR PERÍODO SUPERIOR A 5 (CINCO) ANOS. CONFIGURAÇÃO DE AFRONTA À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ACERTADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADO. SENTENÇA CONFIRMADA.

Tratando o art. 5, LXXIII da CF de norma dotada de eficácia imediata, sua efetividade poderá ser declarada em casos de omissão legislativa, através do mandado de injunção ou, como no caso dos autos, através do ajuizamento de ação ou apresentação de defesa ao juiz competente da causa cabendo a ele interpretar a ordem jurídica quando esta for indispensável ao exercício do direito, decidindo o caso de prescrição intercorrente de acordo com a casuística, os costumes e os princípios gerais do direito.



**(TJPR - 5ª Câmara Cível - 0004222-80.2020.8.16.0004 - Curitiba
- Rel.: DESEMBARGADOR CARLOS MANSUR ARIDA - J.
15.05.2023)**

Assim, ante todo o exposto, entendo pela possibilidade de se extinguir as multas aplicadas pelo PROCON em razão do decurso de mais de 05 anos entre a paralisação e a conclusão do processo administrativo decorrente da inércia do impulso oficial, em conformidade à legislação infraconstitucional e ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

À vista do exposto, proponho a fixação da seguinte tese jurídica no âmbito do tema afetado a este IRDR:

É possível a extinção das multas aplicadas pelo PROCON em processos administrativos em razão do decurso de mais de 5 anos entre a paralisação e a conclusão do processo administrativo decorrente da inércia do impulso oficial, em conformidade à legislação infraconstitucional e ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

2.2. Do processo paradigma selecionado como representativo da controvérsia

Trata-se de apelação cível interposta pelo Estado do Paraná contra a r. sentença de mov. 94.1 dos autos da Ação de Nulidade de Ato Administrativo n.º 0001713-50.2018.8.16.0004, que julgou procedente o pedido deduzido pela Unimed Curitiba – Sociedade Cooperativa de Médicos para o fim de reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão punitiva administrativa em decorrência da inércia do PROCON/PR. O dispositivo da r. sentença restou definido nos seguintes termos:

3 DISPOSITIVO

Diante do exposto, com base no artigo 487, inciso I, do CPC, julgo PROCEDENTE o pedido para reconhecer a consumação da prescrição intercorrente, diante da violação do princípio constitucional da razoável duração do processo, aplicável também ao âmbito administrativo, de modo a fulminar a pretensão punitiva administrativa.

Em suas razões recursais, o Estado do Paraná sustenta, em síntese, que (i) inexistem qualquer norma legal que estabeleça prazo de prescrição intercorrente nos processos administrativos de âmbito estadual ou que estabeleça a nulidade do processo administrativo



em razão do ferimento do princípio constitucional da duração razoável do processo; (ii) o transcurso do tempo não macula o processo administrativo; e, por fim, que (iii) sequer existe a figura jurídica do “abandono do processo administrativo” que impede a aplicação de multa por violação de normas de direito do consumidor baseado em senso comum sem prazos e condições estabelecidas em lei.

Requer, assim, a reforma da sentença para afastar a declaração de nulidade do processo administrativo em razão do decurso do prazo não previsto em lei e julgar improcedentes os pedidos iniciais (mov. 98.1).

A Unimed apresentou contrarrazões (mov. 105.1).

A questão recursal subordina-se por completo ao contexto debatido para fixação da tese jurídica no presente IRDR, atraindo, portanto, a mesma solução, qual seja, a conclusão de que:

É possível a extinção das multas aplicadas pelo PROCON em processos administrativos em razão do decurso de mais de 5 anos entre a paralisação e a conclusão do processo administrativo decorrente da inércia do impulso oficial, em conformidade à legislação infraconstitucional e ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

Desse modo, voto por negar provimento ao recurso de apelação interposto, eis que contraria a tese definida no presente IRDR.

Assim sendo, como consequência direta do não provimento deste recurso de apelação, aplico a norma do art. 85, §11, do CPC e majoro os honorários devidos pela parte apelante para o patamar de 12% (doze por cento) do valor atualizado do proveito econômico obtido.

3. DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, voto no sentido de:

(i) propor a fixação da seguinte tese jurídica no âmbito do IRDR de n. ° 0018574-55.2020.8.16.0000:

É possível a extinção das multas aplicadas pelo PROCON em processos administrativos em razão do decurso de mais de 5 anos entre a paralisação e a conclusão do processo administrativo decorrente da inércia do impulso oficial, em conformidade à legislação infraconstitucional e ao princípio constitucional da duração razoável do processo.



(ii) **conhecer e negar provimento** à Apelação Cível n. ° n. ° 0001713-50.2018.8.16.0004, selecionada como recurso paradigma representativo da controvérsia, nos termos da fundamentação

III - DECISÃO

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da 2ª Seção Cível do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por maioria de votos, em julgar DEFINIÇÃO DE TESE JURÍDICA NO INCIDENTE REPETITIVO o recurso de ESTADO DO PARANÁ.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargador Carlos Mansur Arida, sem voto, e dele participaram Desembargador Hamilton Rafael Marins Schwartz (relator vencido), Desembargador Substituto Marcelo Wallbach Silva (relator designado), Desembargador Luiz Mateus De Lima, Desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto, Desembargador Renato Braga Bettega, Desembargadora Maria Aparecida Blanco De Lima, Desembargador Substituto Márcio José Tokars - Auxiliar Da 1ª Vice-presidência (voto vencido), Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes e Desembargador Substituto Anderson Ricardo Fogaça.

14 de julho de 2023

Desembargador Substituto Marcelo Wallbach Silva

Relator Designado

