PRESCRIÇÃO QÜINQÜENAL — RECLAMAÇÃO ADMINISTRATIVA

— A prescrição da reclamação administrativa é distinta da prescrição qüinqüenal: aquela, quando ocorre, impede o reexame da pretensão do particular perante as autoridades administrativas, embora possa tal pretensão ser postulada pelas vias judiciais.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

PROCESSO N.º 19.051-49

Desconheço do presente recurso, nos têrmos do parecer do Sr. Consultor Geral da República que concluiu "achar-se encerrada, no caso em exame, a instância administrativa". Em 12-X-949. — *Clóvis Pestana*, Ministro da Viação e Obras Públicas.

PARECER

1. Consulta o Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas sôbre recurso que lhe "apresentou A. Dolabella Portela, empreiteiro da construção de um trecho da ligação da estrada de rodagem Rio-Bahia, da decisão do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que não atendeu à reclamação do recorrente, contra o ato que lhe negou o pagamento de diferença encontrada entre os serviços que diz ter executado e os que foram medidos por aquela repartição, assim como contra a classificação adotada para determinação do preço pelo qual lhe foram pagos os mencionados serviços".

2. O recurso da interessada deu entrada no Ministério da Viação e Obras Públicas a 16 de dezembro de 1947, fls. 2 do processo, contra decisão do Diretor do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, de 1.º de julho de 1946, fls. 238 do processo anexo, publicada no *Diário Oficial* de 6 de julho de 1946, fls. 248 dêsse último processo.

COMENTÁRIO

PRESCRIÇÃO DA RECLAMAÇÃO ADMINISTRATIVA E O REEXAME DO MÉRITO PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO

Aprovando parecer do eminente Consultor Geral da República, deixou o Ministro da Viação de tomar conhecimento de um recurso contra o ato do Diretor do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem que a uma firma negou direito à determinada indenização.

O fundamento da decisão e do citado parecer foi o fato de haver decorrido o prazo de um ano para ser formulada a reclamação administrativa.

Divergindo dos pareceres emitidos no Ministério da Viação, entendera a Consultoria Jurídica do Ministério que "pode ser reconhecido, mesmo na esfera administrativa, qualquer direito do postulante", porque "não ocorreu a prescrição qüinqüenal a favor da Fazenda Pública".

A Consultoria Geral da República divergiu nestes têrmos: "Mas, o direito à reclamação administrativa é *diverso* da prescrição qüinqüenal contra a Fazenda Pública. Quem o estabeleceu, autônomamente, foi a própria lei que disciplinou aquela prescrição qüinqüenal".

No Departamento Nacional de Estradas de Rodagem foi levantada a preliminar de não conhecimento do recurso por estar prescrito o direito à reclamação administrativa pelo decurso de mais de um ano, decreto n.º 20.910, de 1932, art. 6.º.

Declarou-se ali: "2 — Preliminarmente, não é para ser conhecido o recurso interposto fora do prazo, do ato do Sr. Diretor Geral do D.N.E.R. para o Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, por fôrça do que prescreve o art. 6.º do decreto 20.910, de janeiro de 1932. 3 — Da decisão do Sr. Diretor Geral que indeferiu o requerimento de fls. 158, proferida em 1.º de julho de 1946 e publicada em 6 *de julho do mesmo ano* no *Diário Oficial* cuja fôlha instrui êstes autos administrativos (doc. fls. 173), só recorreu o interessado em 16 de dezembro de 1947, decorrido, portanto, da data da publicação do despacho (que é o ato que o completa para produzir efeitos jurídicos), *um ano, cinco meses e dez dias*. Da intempestividade do recurso decorre carência de direito do interessado, nos têrmos claros e insofismáveis do citado dispositivo de lei que assim determina: "O direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da data do ato ou fato do qual a mesma se originou". Omisso a respeito o decreto-lei 8.463, de 27 de dezembro de 1945, bem como o decreto n.º 20.164, de 7 de dezembro do mesmo ano, legislação esta que diz da natureza jurídica do D.N.E.R., sua organização, seu funcionamento e relações de dependência para com a autoridade hieràrquicamente superior, prevalece a norma geral. 4. Da aplicabilidade do dispositivo aos recursos administrativos dizem, e dizem-no bem, a etimologia e os doutrinadores em sincronização perfeita, sem qualquer discrepância. Reclamação *latu sensu* do latim *reclamatio* (de *re-clamo/, as/, avis/, atum/, are*) equivale a impugnação, protesto, contradição, oposição, oposição por meio de palavra, e, se

---

De fato, o decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição qüinqüenal, depois de proclamar no art. 1.º que prescrevem em 5 anos "as dívidas passivas da União, dos Estados, e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, estadual ou municipal, seja qual fôr a sua natureza", determina no art. 6.º: "O direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da data ou fato do qual a mesma originar".

A nosso ver, cumpre estabelecer uma distinção: a reclamação administrativa que prescreve em um ano é aquela que não é oponível judicialmente à Administração. Se, porém, se trata de reclamação que pode ser objeto de ação judicial contra a União, Estados e Municípios, o seu prazo de prescrição é de cinco anos, prazo em que prescrevem tôdas as ações contra a Fazenda Pública, como dispõe o citado art. 1.º do decreto n.º 20.910, de 1932.

Esta, com efeito, é uma distinção que se impõe. Em verdade, se não está prescrito o direito do particular de reclamar judicialmente certa pretensão e se esta constitui direito líquido da parte, por que deixar a Administração de acolher, em tal caso, a reclamação administrativa ?

Quando, pois, a reclamação expressa um direito do particular, o seu prazo de prescrição é de cinco anos, pois, nesse prazo, a saber, em cinco anos é que prescrevem os direitos contra a Fazenda Pública.

bem que *strictu sensu* na técnica forense e do Cód. de Proc. Civil, significa forma peculiar de recurso das decisões do magistrado de 1.ª instância das quais não caiba outro qualquer reconhecido por lei, no primeiro sentido é expressão genérica que serve para designar o pedido judicial ou administrativo e a renovação do mesmo em segunda instância, equivalendo neste caso o *recurso* (vd. Caldas Aulette, verb-*recurso;* Cândido de Figueiredo, verbs-*recurso, reclamação*). *Recurso,* do latim *recursus* (us, us) é uma espécie de reclamação, remédio no entender de Plínio, socorro como quís o Dicionário da Academia Francesa e recorda o doutíssimo João Monteiro, reclamação para reparar arbitramento — injustamente feito como entende a legislação filipina (Ord. L. III, Tít. XVII, parágrafo 5.º); *"recurso hierárquico é uma reclamação* jurídica promovida contra um ato de um órgão da administração, diz Heredia (cit. p. Celso Timponi, *Rev. Dir. Adm.,* vol. II, t. II, p. 383), *"uma reclamação* promovida contra um ato ou decisão de um agente administrativo", como quer em seu "Direito Administrativo" o muito citado Bielsa. Sem que se exclua a aplicação dos dispositivos aos pedidos originários, é preciso convir que êle se estende aos recursos administrativos e lhes empresta a regulamentação de sua tempestividade. 5 — Os ditames de boa lógica jurídica vêm explicar que a expressão *prescreve* usada pelo decreto é para ser tomada, da mesma forma em seu sentido amplo. Prescrição (de *praescriptio* ou *praescribere*) é extinção de um direito que se não exerce no tempo devido. Na técnica jurídica, diz-se perempto o recurso quando *prescrito estiver o direito de recorrer.* E' o caso. Houve abandono do recurso, da reclamação a ser levada a segunda instância administrativa. A negligência do interessado tirou-lhe o direito de obter da autoridade hieràrquicamente superior um reexame do já decidido. Pelo decurso do tempo de mais de ano fêz-se a decisão recorrida coisa julgada na esfera administrativa como convém à sua estabilidade".

E, afinal: "De acôrdo. O direito do recurso administrativo está comprovadamente prescrito, nos têrmos do decreto n.º 20.910, art. 6.º. Acresce a

---

Daí dizer o citado art. 6.º: "O direito à reclamação administrativa, *que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada,* prescreve em um ano..."

As reclamações que consubstanciam direitos, aquelas que podem ser opostas em juízo contra a Administração, têm, implìcitamente, prazo fixado em lei para ser formuladas; podem também, pelo mesmo fato, enquanto não decorrido o prazo de 5 anos, ser apresentadas na Administração Pública.

A própria Consultoria Geral da República, quando era seu titular o ilustre tratadista de direito administrativo, o Dr. Temístocles Brandão Cavalcânti, já sustentou êsse princípio, também acolhido no seguinte parecer do Dr. Consultor Jurídico do DASP, Dr. Carlos Medeiros Silva: "Em sentido restrito só há realmente *prescrição* quando tôdas as vias de restauração do direito lesado estiverem vedadas. Desde que uma delas esteja aberta, a possibilidade de ressarcimento existe e não deve ser desprezada. E' o que acontece no caso em exame. Trata-se de pedido de pagamento, cuja procedência é reconhecida e não existe prescrição da ação judicial. Repelir o pleiteante e indicar-lhe a via judicial é demorar a solução do caso, onerando o interessado e a própria Fazenda Pública, que terá de pagar a final, além do prin-

circunstância de que o requerente nada provou do alegado e que se torna impossível investigar, dada a natureza do serviço executado e o tempo decorrido. Portanto, só é cabível o indeferimento. Rio, 8-IV-48."

No Ministério a primeira informação assim conclui: "40. Como último registro, estranhamos não ter sido invocada a prescrição do direito de reclamar do recorrente, pelo D.N.E.R., ao julgar o pedido de 3 de maio de 1946 (fls. 234 do Processo 10.801-42-DNER), medida ora adotada quanto ao recurso em julgamento, quando ambas as petições foram apresentadas depois de decorrido um ano da data em que fôra arquivada a reclamação anterior, isto é, em 30 de abril de 1945. 41. Tentamos esclarecer tudo o que ocorreu relativamente ao objeto do recurso que constitui o presente processo, concluindo, também, que está prescrito o direito de reclamar de A. Dolabella Portella, de acôrdo com o que prescreve o decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, devendo, pois, salvo melhor juízo da autoridade superior, ser arquivado", sendo aprovada pelo Diretor de Obras: "De acôrdo. Cabe despacho mandando arquivar o processo, em face de se achar prescrito o direito de reclamar, na forma do art. 6.º do decreto n.º 20.910, citado: "O direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da data do ato ou fato do qual a mesma se originar", e, por fim, pelo Diretor do Departamento de Administração: "Não é possível fugir ao fato da prescrição, que, aliás, já deveria ter sido invocada quando da apresentação do requerimento de 3 de maio de 1946 (fls. 234 do processo n.º 10.801-42-DNER, anexo). 2 — Indeferida, por despacho de 1 de julho de 1946 (fls. 238 do proc. citado), a petição de 3 de maio de 1946, novamente deixou o requerente esgotar-se o prazo de um ano, apresentando, sòmente em 10 de dezembro de 1947, o requerimento de fls. 1/7 dêste processo. 3 — Todavia, opino pela audiência do Sr. Consultor Jurídico".

---

cipal, as despesas judiciais" (*Revista de Dir. Administrativo*, vol. 15, p. 300).

E recorda, em seu parecer, o Consultor do DASP a opinião, a respeito, de Temístocles Cavalcânti, que vai além, chegando, quando Consultor Geral da República, a admitir reclamações administrativas mesmo depois de ocorrência da prescrição qüinqüenal. Disse êle: "Assim, embora considere prescrito o direito à reclamação, parece-me que, no mérito, deve ser o caso examinado pela Administração... Se o direito está prescrito, subsiste, entretanto, um interêsse legítimo que deve ser acautelado pela Administração" (Pareceres do Consultor Geral da República, 1945-46, pág. 557).

Na verdade, são inúmeros os casos diàriamente examinados e reexaminados pela Administração, em que as respectivas reclamações administrativas são feitas após o decurso do prazo de um ano previsto no decreto n. 20.910, de 1932. E a razão é esta: o direito de reclamar na Justiça pressupõe o de fazê-lo perante a própria Administração. As reclamações que prescrevem em um ano são aquelas que não são oponíveis judicialmente, aquelas, portanto, que não têm prazo fixado para ser formuladas.

Por êsses motivos, entendo que, no caso a que se refere a decisão supra, o reexame do mérito se impunha.

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA

Ouvido, a seguir, disse o Consultor Jurídico do Ministério: "Considero improcedente tôdas as reclamações de A. Dolabella Portela, exceto uma — quanto à diferença de preço unitário para escavação. A essa firma, abonou-se o preço de Cr$ 3,78 por metro cúbico escavado, quando à outra firma, "Companhia Serviços de Engenharia", o preço do metro cúbico em região idêntica, foi de Cr$ 7,70. O parecer de fls. 15 assinala essa desjustiça sofrida pelo reclamante e, de acôrdo com êsse pronunciamento, eu me inclino a dar razão ao recorrente nessa parte. Entendo, também, que não ocorreu a prescrição qüinqüenal a favor da Fazenda Pública, podendo ser reconhecido, mesmo na esfera administrativa, qualquer direito do postulante. Contudo, e tendo em vista o processo n.º 27.245-48 dêste Ministério (reclamação da Sociedade Construtora Brasileira Limitada e outros, sôbre revisão de preços de serviço no D.E.E.R.) que foi ao Consultor Geral da República (Aviso n.º 31-GM, de 1-2-49), opino que se tome também, sôbre a espécie, o parecer de S. Ex."

3. A questão jurídica emergente do processo diz respeito à prescrição do direito de reclamar na esfera administrativa.

Divergindo de todos os pareceres achou a Consultoria Jurídica do Ministério que "pode ser reconhecido, mesmo na esfera administrativa, qualquer direito do postulante", porque "não ocorreu a prescrição qüinqüenal a favor da Fazenda Pública".

Mas a prescrição do direito à reclamação administrativa é *diversa* da prescrição qüinqüenal contra a Fazenda Pública. Quem a estabeleceu, autônomamente, foi a própria lei que disciplinou aquela prescrição qüinqüenal.

O decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, tem a seguinte ementa: "Regula a prescrição qüinqüenal". E depois de proclamar no art. 1.º, o princípio da prescrição em cinco anos das "dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, estadual ou municipal, seja qual fôr a sua natureza", determina de modo categórico no artigo 6.º: "o direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da data do ato ou fato do qual a mesma se originar".

Quer dizer: ao lado da prescrição qüinqüenal, norma genérica, estabeleceu a prescrição anual, norma específica para a esfera administrativa. São dois preceitos plenamente compatíveis, um geral, e outro especial, prevalecendo êste último nos processos administrativos.

Parece-nos, em conclusão, que se acha encerrada, no caso em exame, a instância administrativa.

Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1949. — *Haroldo Teixeira Valladão*, Consultor Geral da República.