DÍVIDA FISCAL — PRESCRIÇÃO

— Não se aplica às dívidas fiscais o prazo bienal de prescrição de que trata o art. 178, § 7.º, *n.º II, do Código Civil.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Jaboticabal *versus* Mário Rêgo
Recurso extraordinário n.º 10.035 — Relator: Sr. Ministro
OROSIMBO NONATO

ACÓRDÃO

Acordam Supremo Tribunal Federal, pela sua Segunda Turma julgadora, — relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 10.035, do Estado de São Paulo, em que é recorrente a Prefeitura Municipal de Jaboticabal, e recorrido Mário Rego, — em conhecer do mesmo recurso e votos, na conformidade das notas taquigráficas anexas. Custas, como de direito.

Rio de Janeiro, D.F., em 12 de outubro de 1948 (data do julgamento). — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Edgar Costa*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — O douto Tribunal de São Paulo, pelo acórdão de fls. 33 confirmou, à conta de seus mesmos fundamentos a sentença de fls. 21, *verbis:*

"Vistos, etc.

Fundada na certidão de fls. 3 e 4, a Prefeitura Municipal de Jaboticabal está a cobrar, por meio dêste executivo fiscal, a Mário Rêgo, a importância de três mil setecentos e quarenta e seis cruzeiros e setenta centavos de impostos e taxas que se dizem não pagos nos exercícios compreendidos entre os anos de 1931 inclusive e 1944 inclusive.

Feita a penhora, que recaiu em bens de raiz, acarretando a extensão da execução à mulher do executado, D. Veridiana Braga Rêgo, foram oferecidos por aquêle os embargos de fls. 9 em que se alega, depois de uma preliminar de nulidade conseqüente a defeitos da aludida certidão, a prescrição da dívida fiscal na parte correspondente a tôdas as parcelas de mais de dois anos e menos de cem cruzeiros, e a inconstitucionalidade das reclamadas taxas de calçamento anteriores ao ano de 1935.

Segundo o embargante, o crédito da exeqüente se limita, nessas condições, a novecentos e setenta e cinco cruzeiros e dez centavos. Com os embargos se juntou a relação de fls. 11 a 14.

Na impugnação de fls. 16 nega a exeqüente a nulidade em questão e, alicerçada num acórdão do egrégio Supremo Tribunal, repete a afirmação de que a prescrição bienal do art. 178, § 7.º, n.º II do Cód. Civil é inaplicável às dívidas fiscais, acrescentando que as taxas de calçamento apontadas pelo embargante eram perfeitamente legais.

Não vi no documento de fls. 3 a 4 as deficiências apontadas pelo executado. Proferido, pois, o despacho saneador de fls. 18, realizou-se como se vê de fls. 19 a 19-v. a audiência de instrução e julgamento em que as partes só apresentaram suas razões orais, nenhuma prova tendo sido requerida.

Passo a decidir o caso, depois de bem estudado, no prazo da lei.

A apontada inconstitucionalidade das taxas de calçamento foi muitas vêzes reconhecida pelo E. Tribunal de São Paulo, assim como também a prescritibilidade bienal em aprêço. A contrariá-la, só se vê o V. acórdão citado pelo exeqüente. Com essa exceção, a jurisprudência a tem admitido sempre

e já são inúmeras as decisões dêste Juízo que, havendo-a reconhecido, foram confirmadas em superior instânci. Já nem mais interessa, pois, sequer estudar de novo tão ventilado assunto. Sempre baseado, portanto, no aludido dispositivo do art. 178, § 7.º, n.º II do Código Civil, hei por inconstitucionais as taxas de calçamento discutidas procedentes dos exercícios de 1931, 1932, 1933 e 1934, e excluo-as da cobrança não só por êsse, mas também pelo motivo de representarem dívidas de menos de cem cruzeiros, desde há muito prescritas. E por prescritas tenho outrossim, na certidão ajuízada, tôdas as restantes parcelas correspondentes a impostos e taxas individuadamente nomeados, velhos de mais de dois anos e, ao mesmo tempo, de valor inferior ao citado limite ainda que acrescidos das respectivas multas.

Na prescrição não se abrangerá dívida alguma referente a exercícios posteriores ao de 1941.

À vista do exposto, feitas as necessárias contas, julgo procedente a ação e, homologando por sentença a penhora de fls. 7, que considero subsistente, condeno os executados a pagarem à exeqüente a importância de novecentos e setenta e cinco cruzeiros e dez centavos, com os juros da mora. Custas em proporção.

Recorro de ofício desta decisão para o E. Tribunal de Apelação. Transcorrido o prazo de recurso das partes, subam os autos à superior instância, no prazo e com as formalidades da lei.

Datilografei-a, em três laudas, de um só lado. Vai devidamente rubricada, datada e assinada e será lida e publicada na audiência que para êsse fim se designou.

Jaboticabal, 20 de dezembro de 1944. — *Fábio de Sousa Queiroz*, Juiz de Direito."

Inconformada, a Prefeitura Municipal de Jaboticabal suscitou recurso extraordinário, invocando as letras *a* e *d* do art. 101, n.º II, da Constituição Federal.

"Confirmando a respeitável sentença agravada — discursa a recorrente — julgou o E. Tribunal de Apelação aplicável aos créditos fiscais a prescrição bienal prevista no Código Civil, art. 178, § 7.º, n.º II, e, assim julgando, não só fêz aplicação do preceito de lei federal, como deu-lhe interpretação em absoluta divergência com o acórdão proferido pela 1.ª Turma do Egrégio Tribunal, de 2 de agôsto de 1943, no recurso extraordinário n.º 3.945, dêste Estado, no qual, tomando-se conhecimento do recurso interposto, foi decidido, por unanimidade de votos, que o invocado dispositivo prescricional não se aplica às dívidas ativas da Fazenda Pública, conforme se vê na *Revista Forense*, vol. XLVII, pág. 378. É de acentuar-se que, além dêsse aresto, outros acórdãos foram proferidos no mesmo sentido por aquela corporação."

Razoaram as partes, produzindo-se a fls., certidão ao fito de se demonstrar dissídio de jurisprudência no que tange à interpretação do art. 178, § 7.º, n.º II do Código Civil. E o Exmo. Sr. Dr. Luís Gallotti, DD. Procurador Geral da República disse:

"1) O recurso é cabível, com apoio na invocada letra *d*, e merece provimento.

No tocante à constitucionalidade da taxa de calçamento, porque nesse sentido é a jurisprudência do Egrégio Tribunal.

2) E, quanto a não ser aplicável a prescrição bienal do art. 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil aos créditos fiscais de valor inferior a cem cruzeiros, porque assim também tem sentenciado o Egrégio Tribunal.

Isso mesmo vimos sustentando.

Aquela prescrição bienal não se aplica aos créditos fiscais.

Na verdade, o Código Civil não cuidou da prescrição das dívidas ativas da Fazenda Pública.

Clóvis nos dá nesse sentido o seu autorizado testemunho, chegando a sustentar, com seguros fundamentos (arts. 66, n.º III e 67 do Cód. Civil), a imprescritibilidade daquelas dívidas (*Comentários*, vol. I, 2.ª ed., 457).

3) E cumpre notar que foi tentada a inclusão de um dispositivo no Código Civil regulando também a prescrição das dívidas ativas da Fazenda (emenda do Deputado Júlio dos Santos). Mas a emenda foi rejeitada (v. Ferreira Coelho, *Código Civil*, vol. 11, pág. 535).

4) Objeta-se que o Código Civil, ao estabelecer a prescrição de dois anos para as dívidas de valor inferior a cem mil réis (art. 178, § 7.º, n.º II), apenas ressalvou as contempladas nos n.os VI e VII do § 6.º (créditos de professôres, donos de pensão, etc.) e não estabeleceu igual ressalva com relação à dívida ativa do Estado.

Mas se desta êle não tratou, se considerou a prescrição de impostos matéria estranha ao Código Civil, objeto de leis especiais, por que haveria de as ressalvar?

A ressalva era desnecessária.

5) Quando não se considerem imprescritíveis as dívidas da Fazenda (opinião de Clóvis) ao menos se há de entender que elas, em regra, prescrevem em trinta anos (opinião de Carpenter, apoiada nos arts. 178 e 177 do Código Civil — *Manual*, vol. IV, pág. 480), salvo, é claro, os casos de prescrição menor constantes de leis especiais (impôsto de renda, diferença de direitos aduaneiros, etc.).

6) Para as dívidas inferiores a Cr$ 500,00, poder-se-á sustentar, quando muito, a prescrição de 10 anos do art. 19 da lei n.º 3.396, de 24 de novembro de 1888, que dispõe:

"Fica reduzida a 10 anos a prescrição das dívidas fiscais não excedentes de 500$000."

Ao argumento de que êsse dispositivo está revogado pelo art. 1.807 do Código Civil, poder-se-ia responder que êste apenas se refere às leis, decretos, etc., "concernentes às matérias de direito civil reguladas no mesmo Código Civil".

E a matéria relativa à prescrição de impostos nem é de direito civil, nem foi regulada no Código Civil como já se viu.

7) Seria absurdo admitir que o Código Civil, tendo protegido o Estado com a prescrição qüinqüenal de suas dívidas passivas, porque êle, no dizer de Ribas, "como pessoa jurídica necessária da existência apenas ideal, e que só se revela, por determinação alheia, merece da lei especial proteção", seria absurdo admitir que, depois disto, fôsse o Código reduzir a dois anos a prescrição de um grande número dos créditos fiscais, tornando-os pràticamente incobráveis.

Porque quem conhece o funcionamento da máquina administrativa no tocante à arrecadação de impostos, prazo de cobrança amigável, inscrição, remessa para o Juízo de dezenas de milhares de certidões anualmente, quem conhece tudo isso sabe bem que a conseqüência de se estender à dívida ativa da Fazenda a referida prescrição bienal seria torná-la incobrável, em grande parte.

Não poderia ter sido êsse o pensamento do legislador, que tão cauteloso se mostrou em resguardar os superiores interêsses da Fazenda Pública.

8) Aliás, quando se consideram os motivos que levaram o legislador a criar a prescrição de dois anos para os créditos inferiores a Cr$ 100,00 para logo se vê que ela se não estende à dívida ativa da Fazenda.

Carpenter (op. cit. pág. 342) observa que a curta prescrição foi estabelecida por se tratar "de créditos cujos credores costumam cobrá-los sem demora, e cujos devedores não costumam guardar muito tempo os recibos de pagamento" ou mesmo não exigem quitação; visando-se ainda evitar os exemplos freqüentes de devedores, e sobretudo dos seus herdeiros, constrangidos, em tais casos, a pagar muitas vezes (a observação final é de Gigot Prémeneu, citado por Carpenter, pág. 483).

Ora, nada disso ocorre com relação aos créditos da Fazenda: nem esta costuma cobrá-los sem demora; nem os seus devedores ou os herdeiros dêstes são constrangidos a pagar a

mesma dívida muitas vêzes, até porque, no caso de perda do recibo, sendo o pagamento escriturado em livros que têm fé pública, poderá em qualquer tempo ser certificado.

9) Em face do exposto, opinamos que o Egrégio Tribunal conheça do recurso e lhe dê provimento.

Distrito Federal, 31 de agôsto de 1941. — *Luiz Gallotti*, Procurador Geral da República".

A julgamento.

Rio, 19 de setembro de 1943. — *Orosimbo Nonato.*

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Relator e Presidente) — O caso é de recurso extraordinário, por estar provada e ser notória a divergência, nos Tribunais, quanto à aplicação do art. 178, § 7º, nº II, às dívidas ativas da Fazenda Pública.

A sentença de fls. confirmada pelo V. Acórdão recorrido, houve por inconstitucional a taxa de calçamento. Fortalecido nas razões manifestadas em votos anteriores, ponho-me em discordância, nesse pouco, com a sentença. Não posso, entretanto, dar provimento, porque estou com a decisão no outro fundamento e que é bastantíssimo: a exclusão das taxas cobradas pelo motivo de representarem menos de cem cruzeiros e, pois, incobráveis por prescrição que foi alegada.

O assunto da prescrição bienal dos impostos de valor inferior a cem cruzeiros tem sido versado largamente na jurisprudência, pendendo a dêste Supremo Tribunal a não reconhecer a prescrição, que seria inaplicável àquelas dívidas que Clovis tem até por imprescritíveis (Ao art. 178, § 7º, nº II, do Código Civil.)

Tenho, como Carvalho Santos (*Cód. Civil Interpretado*, vol. III, pág. 494) que o citado dispositivo "abrange, também, os impostos de valor inferior a Cr$ 100,00, não podendo, pois, o Estado cobrá-los depois de decorridos dois anos".

E em votos no Tribunal de Minas Gerais e neste Supremo Tribunal já se me rendeu ensêjo de lastrear êsse entendimento de razões que, *data venia*, não se abalaram, ao que suponho, com os motivos suscitados pelos doutos opugnadores da tese, entre os quais o eminente Sr. Dr. Procurador Geral da República.

O argumento-ariête voltado contra a aplicação do mencionado dispositivo à prescrição das dívidas fiscais é o de que a matéria pertence ao direito público, sendo, pois, estranha aos quadros do Código Civil. Nada menos convincente, *data venia*.

Pelo demonstrar não se faz necessário chegar ao extremo de negar a própria distinção entre direito público e privado, tomando da esteira traçada por Van Bemmelen, Aubry et Rau, Schlosmann e outros. Basta atender no fenômeno da compenetração das normas jurídicas e reconhecer que, pôsto pertença o impôsto ao direito público, ostenta, induvidosamente aspectos de direito privado por sua incidência no patrimônio dos particulares.

De resto, é ilusão, *data venia*, supor que não encerre o Código Civil preceitos de direito público (vêde Espínola, *Sistema de Direito Civil Brasileiro*, vol. I, pág. 37, nota 7). Encerra-os e o próprio recorrente os cita. E nem era possível evitá-lo, dada a "Compenetração" a que se refere Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1934, pág. 56).

Sobretudo, não se pode ao olvido que determinado instituto de direito público pode desvelar aspecto de direito privado, e vice-versa.

Claro que o instituto do impôsto pertence ao *jus publicum*. Mas, nos direitos e gêneros de ordem patrimonial que suscita, situações surgem que o direito privado pode regular, como a prescrição.

O art. 163 do Código Civil indistingue entre as pessoas jurídicas sujei-

tas aos efeitos da prescrição e nenhum privilégio estabeleceu.

Outro argumento — que, aliás, não encontrou abrigo no erudito parecer do eminente Sr. Dr. Procurador Geral da República — já vi tirado a lume e que, *data venia*, desmerece o decreto-lei 22.866, de 1933, estabeleceu a imprescritibilidade dos impostos e taxas devidos à Fazenda, com o preceituar sejam êles *em qualquer tempo* pagos preferencialmente a quaisquer outros créditos.

Se o impôsto tem o seu pagamento — preferencialmente assegurado *em qualquer tempo*, é que está sobranceiro à prescrição.

Tenho, porém, como certo que o dispositivo não veio decretar a imprescritibilidade da dívida ativa fiscal — o que, por traduzir direito desconvizinho de longa tradição jurídica, requeria texto límpido e desenganado.

O objetivo do decreto — e assim tem sido aplicado iterativamente — foi de atribuir preferência ao crédito fiscal ainda sôbre a hipoteca *anteriormente* inscrita. Foi o de obviar as conseqüências da interpretação, que se generalizará, do parágrafo único, *in fine*, do art. 677 do Código Civil.

O *"em qualquer tempo"* do decreto citado veio tornar indiferente a *anterioridade* da inscrição da hipoteca.

Reportando-me, *data venia*, a pronunciamentos meus anteriores, em casos idênticos, nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, meu voto é de inteiro acôrdo com o de V. Ex.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — Sr. Presidente, também conheço do recurso, mas lhe dou provimento, porque, entendo que a prescrição não atinge às dívidas fiscais.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, também conheço do recurso e lhe dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Conheceram do recurso a que negaram provimento, contra os votos dos Exmos. Srs. Ministros Edgar Costa e Goulart de Oliveira, o Relator e Hahnemann Guimarães. Ficou aguardando o voto do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, conheço do recurso e dou-lhe provimento.

Tenho entendido que o texto invocado do Código Civil não se aplica às dívidas fiscais, pois êle não cuida das dívidas ativas da Fazenda Pública e por isso, essa prescrição só poderá ser, quando muito, a geral, salvo se leis especiais resolverem sôbre tal assunto.

Já assim votei nos recursos extraordinários 9.289, de 3-8-48; 10.830, de 13-7-48 e 11.190, de 20-7-48, e a êsses votos me reporto.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Conheceram do recurso e deram-lhe provimento contra os votos dos Exmos. Srs. Ministros Relator e Hahnemann Guimarães.