DÍVIDA FISCAL — PRESCRIÇÃO

— O disposto no art. 178, § 7.º, II do Código Civil, aplica-se também aos créditos fiscais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Jaboticabal *versus* Dr. Vicente Chechia e sua mulher Recurso extraordinário n.º 9.189 — Relator: Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 9.189, de São Paulo, em que são partes, como recorrente, a Prefeitura Municipal de Jaboticabal e, como recorridos, o Dr. Vicente Chechia e sua mulher, acordam, em Segunda Turma, os Ministros do Supremo Tribunal Federal conhecer do recurso, e negar-lhe provimento em conformidade com as notas juntas, por maioria de votos.

Rio de Janeiro, 3 de agôsto de 1948. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Hahnemann Guimarães*, Relator do acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — O Juiz de primeira instância assim se pronunciou na questão dêstes autos:

"Vistos, etc. O Dr. Vicente Chechia e s/m, Diva Chechia, outorgantes da procuração certificada a fls. 4-4v. e subestabelecida a fls. 9, moveram à Prefeitura Municipal de Jaboticabal esta ação declaratória, para o fim de fazer reconhecer-se, nos têrmos do art. 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil, estar consumada a prescrição de tôdas as suas dívidas inferiores a cem cruzeiros e vencidas há mais de dois anos, relativas a impostos, taxas e multas municipais correspondentes aos prédios situados nesta cidade, na rua 24 de Maio, Praça D. José Homem de Melo e rua São Sebastião, pertencentes aos autores.

"Contestando a fls. 13, a ré, preliminarmente, alega que a ação é nula por imprópria. E, *de meritis*, que as dívidas ativas fiscais são imprescritíveis e que os autores não podiam apresentar à apreciação judicial em parcelas distintas a que se discute nos autos, pois em bloco lhes é ela exigida.

"Na audiência de instrução e julgamento que, saneado o processo, se realizou conforme a descreve o têrmo de fls. 15-15v., nenhuma prova se levou a efeito, limitando-se as partes à produção de suas razões orais em que nada disseram de novo.

"No prazo legal, passo a decidir o caso, depois de bem estudado.

"O pedido é processualmente viável. Os autores têm inegável interêsse econômico e moral em se verem livres, mediante uma declaração definitiva dos poderes competentes, da ameaça constante que sôbre êle impede, a lhe atrapalhar planos e projetos, abalando-lhe o crédito possívelmente de uma cobrança fiscal súbita, a efetuar-se e talvez em mau momento, precedida em todo o caso de vexatória penhora. Precisamente para evitar a permanência de situações tais é que se criou e regulou a ação declaratória. Dentro da pauta fixada pelos arts. 2.º, parágrafo único, e 290 do Cód. Proc. Civil, pode-se, pois, declarar neste feito se se deve manter ou eliminar a mencionada ameaça.

"Ora, unânime se tornou ùltimamente a Jurisprudência no afirmar a prescrição bienal dos créditos fiscais em questão. Não mais me cabe, portanto, discutir o assunto.

"Isto posto, só me resta apontar nas certidões de fls. 5 a 8v. as parcelas prescritas, que são as que não atingem o limite de cem cruzeiros, mes-

mo com os respectivos acréscimos e multas, que nelas se integram, excluindo as referentes aos exercícios de 1942, 1943 e 1944, às quais não podiam atribuir-se ainda dois anos de existência na data da inicial de fls. 2.

"À vista do exposto e das regras de Direito aplicáveis à espécie, julgo procedente a ação, declarando prescrita qualquer outra que tivesse a ré contra os autores para a cobrança de tôdas as citadas dívidas fiscais correspondentes a exercícios anteriores ao de 1942, não sendo a ela permitido exigir-lhes, em juízo, o pagamento das mesmas, d'oravante.

"Quanto às custas, resolvo mandar sejam pagas pelas partes em proporção, uma vez que, sem indicar com precisão na inicial um *quantum* que traduzisse em numerário o alcance de sua pretenção, os autores deram à causa o valor de trinta mil cruzeiros (Cr$ 30.000,00), ao passo que, feitas pelo Juízo as necessárias longas operações, o que se verifica é que esta decisão, pràticamente, apenas lhes reconheceu a desoneração de um débito montante a cinco mil, novecentos e sessenta e cinco cruzeiros e cinqüenta centavos (Cr$ 5.965,50).

"Recorro *ex-officio* para o Tribunal de Apelação do Estado. Transcorrido o prazo do recurso das partes, sem que se verifique, subam os autos à Superior Instância, no prazo e com as formalidades da lei.

"Datilografei em duas laudas, de um só lado. A sentença vai devidamente datada e assinada, depois de rubricada e será lida e publicada na audiência que para êsse fim se designou".

O Tribunal de Apelação paulista por sua Segunda Turma, confirmou a sentença por seus próprios fundamentos (fls. 22).

Daí o presente recurso extraordinário com fundamento na letra *d* do inciso III do art. 101 da Constituição, art. 863 do Código do Processo Civil e art. 45, III, do decreto-lei n.º 960, de 1938.

Sustenta a recorrente não ser a prescrição das dívidas fiscais de dois anos, referidos no Código Civil art. 178, § 7.º, n.º II, e sim a trintenária.

Tôda a argumentação é nesse sentido, com citação de doutrina e jurisprudência.

O Dr. Procurador Geral opinou:

"O recurso é cabível, com apoio na invocada alínea *d* (fls. 23), em face da diversidade de jurisprudência quanto a ser ou não aplicável a prescrição bienal do art. n.º 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil aos créditos fiscais de valor inferior a Cr$ 100,00.

"E merece provimento, conforme temos opinado e já decidiu êste Eg. Tribunal (v., p. ex., acórdãos de fls. 25 e 38).

"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 Código Civil), a imprescritibilidade daquelas dívidas (*Comentários*, vol. I, 2.ª ed., pág. 457).

"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. II, p. 535).

"Objeta-se que o Código Civil, ao estabelecer a prescrição de dois anos para a dívida de valor inferior a cem mil réis (arts. 178, § 7.º, n.º II), apenas ressalvou as contempladas nos ns. VI a VIII 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.

"Quando não se considerem imprescritíveis as dívidas ativas da Fazenda (opinião de Clóvis), ao menos se há

de entender que elas, em regra, prescrevem em trinta anos (opinão de Carpenter, apoiada nos arts. 179 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).

"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.

"Seria absurdo admitir que o Código Civil, tendo protegido o Estado com a prescrição quinquenal de suas dívidas passivas, porque êle, no dizer de Ribas, "como pessoa jurídica necessária de 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 à boca do cofre, prazo de cobrança amigável, inscrição, remessa para 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.

"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. 48): a prescrição foi estabelecida por se tratar "de créditos cujos credores costumam cobrá-los sem demora, e cujos devedores não costumam guardar por 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 vêzes (a observação final é de Cigogot-Prèmeneu, 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 dispensam recibos ou deixam de os guardar; 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 de ser certificado.

"Em face do exposto, opinamos que o Egrégio Tribunal conheça do recurso e lhe dê provimento, para julgar improcedente a ação declaratória.

"Distrito Federal, 16 de junho de 1948. — *Luís Gallotti*, Procurador Geral da República".

É o relatório. Rio, 25-6-1948.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada (Relator) — Trata-se de prescrição de dívidas ativas do Município. Entendeu o *acórdão* que tais dívidas, quando inferiores a cem cruzeiros, prescrevem em dois anos, nos têrmos do art. 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil.

A divergência de julgados nesse sentido é notória e a parte cita vários dêles. Assim o conhecimento de ex-

traordinário está assegurado na letra *d*.

Filio-me entre os que consideram o texto invocado do Código Civil como não aplicável às dívidas fiscais.

Realmente o que aí se regula é a prescrição de dívidas decorrentes de contratos, e não das dívidas fiscais.

A própria letra do art. 178, § 7.º, n.º II — afirma Amilcar de Castro em interessante trabalho inserto na Revista Forense — está mostrando que nela não pode estar implícita a prescrição das dívidas fiscais, pois quando determina o têrmo inicial da prescrição fala em vencimento respectivo "se estiver prefixado", e faz referência ao dia "em que foi contraída a dívida" expressões que evidentemente não se ajustam à técnica das obrigações fiscais, como bem demonstrou o Dr. Paulo Barbosa de Campos Filho, advogado em S. Paulo, em brilhante estudo sôbre a prescrição das dívidas fiscais, publicado no vol. 89, pág. 696 da *Revista Forense*".

O Código Civil não cuidou da prescrição das *dívidas ativas* da Fazenda Pública, e por isso essa prescrição só poderá ser, quando muito, a geral, salvo se leis especiais deliberarem sôbre êsse assunto.

Sempre segui essa corrente, mesmo no Tribunal de Apelação e reporto-me aos fundamentos de meus votos anteriores.

Dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, peço ao eminente Sr. Ministro Relator que se digne conceder-me vênia para que divirja do seu voto, coerente com a opinião que aqui já tenho manifestado, várias vêzes, no sentido de que a disposição do art. 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil se aplica também aos créditos fiscais. E' certo que os bens da Fazenda são inalienáveis. O crédito fiscal está por conseguinte, em princípio, excluído da prescrição, mas em face dos têrmos amplos em que se acha redigida a disposição citada, não me parece possível excluir do alcance dela os créditos fiscais. Diz com efeito, o preceito questionado:

"A ação dos credores por dívida inferior a cem mil réis, fôra as contempladas nos números VI e VIII do parágrafo anterior, contado o prazo do vencimento respectivo, se estiver prefixado, e, no caso contrário, do dia em que fôr contraída'.

Não se distingue aqui o credor. A referência feita a um dia de vencimento, não exclui os créditos fiscais, que têm também dia de vencimento. As obrigações fiscais também se podem vencer em data certa e, se não estiverem nesta categoria, serão contempladas na outra, isto é, daquelas obrigações que não têm dia prefixado de vencimento. E' verdade que a disposição, na sua parte final, diz: "... no caso contrário, do dia em que fôr contraída". Não se deve, entretanto, na interpretação da lei, observar estritamente a sua letra. A melhor interpretação, a melhor forma de interpretar a lei não é, sem dúvida, a gramatical. A lei deve ser interpretada pelo seu fim, pela sua finalidade. A melhor interpretação da lei é, certamente, a que tem em mira o fim da lei, é a interpretação teleológica. Ora, tendo-se em vista o fim da lei, o fim a que ela visou, não parece razoável admitir que a Fazenda seja excluída do alcance da prescrição relativa aos créditos inferiores a cem mil réis. O que a lei quis, de modo geral, foi libertar o devedor no caso dessa dívida ínfima, impossibilitando que qualquer credor o importune indefinidamente. O prazo de prescrição, que é o prazo de dois anos, protege bem não só o credor privado, como a Fazenda Pública, Federal, Estadual ou Municipal credora. Sendo êste, segundo me parece, o propósito da lei, creio que, em seu alcance, como já disse, também se deve incluir a Fazenda Pública.

Nesse sentido, Sr. Presidente, conheço do recurso, acompanhando o voto do eminente Sr. Ministro Relator, mas lhe nego provimento, mantendo a decisão recorrida.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — Sr. Presidente, conheço do recurso e lhe nego provimento, na forma do voto do Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, de acôrdo com votos anteriores, acompanho o pronunciamento do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Presidente) — Em uma das sessões passadas, esta tese foi agitada e, parece, a Turma se pronunciou no sentido do voto do Sr. Ministro Relator. Entretanto, fiquei vencido, com o eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

Ainda agora, *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, convenço-me de não estar labutando em êrro quando entendo que o Código Civil alcança o caso da prescrição de dívida fiscal. É exato que autores do porte de Stolfi advertem contra a hostilidade, manifesta ou lavrada, em que muitos têm as exigências do Fisco. A aceitar, em todo o extremo, o conceito de ser o impôsto alimento do Estado, não seria ilógico o sistema que lhe decretasse a imprescritibilidade.

Dá-se, porém, que o Código Civil não adota o sistema e, ao revés, determina a prescrição bienal, no caso, sem restrições.

O grande argumento que se apresenta é o fato de se tratar de norma de direito público. O argumento, porém, *data venia*, não convence. Não é preciso ir até o extremo de negar a própria distinção entre o direito público e o privado. E' que há uma zona fronteiriça entre êles. Se o impôsto constitui norma de Direito Público é, em sua incidência no patrimônio dos indivíduos questão de direito privado.

A prescrição também é em si a norma de ordem pública. seu fim como demonstrou o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, é não permitir que se eternizem demandas, dúvidas e controvérsias.

E' a "patrona do gênero humano".

Quando juiz, em Minas Gerais, tive oportunidade de emitir longos votos a êsse propósito e no sentido do voto do eminente Senhor Ministro Hahnemann Guimarães.

Nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e negaram-lhe provimento contra os votos dos Srs. Ministros Lafayette de Andrada e Goulart de Oliveira.