PRESCRIÇÃO — DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA

— Não se aplica às dívidas ativas da Fazenda Pública o prazo da prescrição estabelecido no art. 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Jaboticabal *versus* José e Vicente Sagula
Recurso extraordinário n.º 11.344 — Relator: Sr. Ministro
OROSIMBO NONATO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário de São Paulo, em que é recorrente a Prefeitura Municipal de Jaboticabal e recorrido José e Vicente Sagula, etc.

Acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, em conhecer do recurso e dar-lhe provimento, nos têrmos do relatório e das notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 23 de novembro de 1949. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Ábner de Vasconcelos*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — No presente executivo fiscal, proferiu o Juiz de Direito de Jaboticabal Dr. Fábio de Sousa Queirós de sentença de fls. 22, *verbis*:

"Vistos, etc. A Prefeitura Municipal de Jaboticabal, fundada na certidão de fls. 3 a 4, pretendeu obrigar José Sagula, mediante o presente executivo fiscal, a lhe pagar a importância de Cr$ 2.637,20, (dois mil seiscentos e trinta e sete cruzeiros e vinte centavos) de impostos e taxas não saldados nos exercícios compreendidos entre os anos de 1936 inclusive e 1944 inclusive.

Em face da informação que o executado prestou ao saber da penhora inicial, foi após esta, citado, além dêle, seu pai Vicente Sagula, que ofereceu os embargos de fls. 9, acompanhados dos documentos de fls. 11 a 15, alegando que o executado assumira o compromisso de comprar o prédio a que se refere a dívida mencionada, responsabilizando-se pelo seu pagamento, mas que tal incumbência cabia também ao embargante, na qualidade. que se atribuiu, de fiador do compromitente adquirente e principal pagador dos impostos discutidos.

Quanto ao mérito, nos embargos só se pede o reconhecimento da prescrição da dívida na parte correspondente à soma daquelas parcelas que, constantes da aludida certidão, traduzem o valor de impostos e taxas de menos de.... Cr$ 100,00 vencidos em exercícios terminados mais de dois anos antes da data da inicial.

Em sua impugnação de fls. 17, a exeqüente procura evidenciar a nulidade dos embargos, por terem sido oferecidos por pessoa desprovida de poderes para representar em Juízo o executado, afirma a imprescritibilidade das dívidas ativas fiscais e a inaplicabilidade, em qualquer hipótese, da perscrição bienal às mesmas.

Na audiência de instrução e julgamento, as partes se limitaram a arrazoar oralmente.

Passo a resolver o caso, uma vez bem estudado.

Presumo que o prédio penhorado já tenha entrado no domínio do executado, o qual, como compromitente comprador, pela escritura de compromisso certificada a fls. 15, já em 1935 se obrigara perante os compromitentes vendedores, pelos impostos e taxas referentes ao objeto da compra alí anunciada. As partes não esclareceram perfeitamente êsse ponto da discussão e, assim, devo atualmente levar em conta apenas o fato de que a exeqüente, nestes autos, preferiu agir tão sòmente contra José Sagula. O pai dêste, por sua vez, Vicente Sagula, que se fizera fiador seu e principal pagador das dívidas fiscais em debate, aceitando na mencionada escritura o dever de pagá-las solidàriamente com o filho (fls. 15, *in fine*) tinha certamente, de qualquer modo, o direito de ingressar no feito, com base pelo menos no art. 93 do Código de Processo Civil, subsidiàriamente aplicável à espécie, porquanto podia até ser por elas demandado em lugar do devedor (Decreto-lei n. 96, art. 4.º, n. IV). Sua intervenção deve pois, admitir-se e considerar-se regular, e eficaz, conseqüentemente, sua defesa, se bem apoiada em lei. Eficaz, porém, exclusivamente em relação a êle mesmo, pois a prescrição, que sòzinho invocou em seus embargos contra a exeqüente, só favoreceria o executado José Sagula se também êste a requeresse em proveito próprio. Na verdade, entretanto, respeitando-lhe o silêncio do réu citado e revel, não posso reconhecê-la a favor de José Sagula, tendo em vista o art. 166 do Código Civil, nem fazê-lo, por intuição judicial, participar das vantagens obtidas pelo embargante, as quais lhe não são agora extensivas ou extensíveis.

Quanto à prescritibilidade *sub-judice*, que me conste, só foi negada pelo acórdão do Supremo Tribunal apontado pela exeqüente a fls. 17, publicado na *Revista Forense*, vol. 97, fls. 378. Com essa única exceção, ela tem sido sempre admitida, mesmo pelo próprio egrégio Supremo Tribunal Federal, que veio de novo firmá-la no venerando acórdão em que se decidiu o recurso n. 5.691 de São Paulo, transcrito na *Revista dos Tribunais*, vol. 152, fls. 37. Já são, por outro lado, inúmeras as sentenças dêste Juízo que, havendo-a declarado, receberam confirmação em Superior Instância. Assim, para que não possam exigir-se do embargante Vicente Sagula, mais uma vez fundamentado no art. 178, § 7.º, n. II, do Código Civil, hei por prescritas e excluo da cobrança ditas parcelas reveladoras, na certidão de fls. 3 a 4, de impostos e taxas de mais de dois anos e menos de Cr$.. 100,00, considerando como dívida autônoma nesse documento, cada parcela suscetível de se individuar separadamente por seus característicos de origem e natureza, integradas as multas nas importâncias de que constituam percentagem ao acréscimo. Não se abrangerá, na prescrição lançamento algum posterior ao exercício de 1941.

Em conformidade com êsse critério, homologando a penhora de fls. 7 a 7v., que hei por subsistente, julgo procedente a ação contra o executado José Sagula e, ao mesmo tempo, provados os embargos apresentados por Vicente

Sagula, para o efeito de mandar que paguem ambos solidàriamente à exeqüente a quantia de Cr$ 922,20 com os juros da mora e custas em proporção, condenando o primeiro, além disso, a pagar sòzinho à mesma exeqüente o restante do pedido, que para êle não sofre dedução de parcela prescrita nenhuma, num montante de Cr$ 1.715,00 com os competentes juros da mora e nas custas que sobrarem. Recorro para o egrégio Tribunal de Apelação do Estado. Esgotado o prazo do recurso dos interessados, sobe o feito à Superior Instância, com observância das formalidades legais. Datilografei esta em três laudas, de um só lado. Vai devidamente rubricada, datada e assinada e será lida e publicada na audiência que para êsse fim designei.

Jaboticabal, 12 de julho de 1945. — *Fábio de Sousa Pereira*, Juiz de Direito".

Subiu a causa ao Tribunal de São Paulo e o ilustre Colégio Judiciário, em acórdão da lavra do Sr. Des. Leme da Silva, confirmou aquela sentença fls. 37, *in verbis*:

"Vistos e expostos êstes autos de agravo n.º 29.960, de Jaboticabal, em que figuram como recorrentes o Juízo *ex-officio*, Vicente Sagula e a Prefeitura Municipal e como recorridos os dois últimos, acordam em Segunda Câmara, por votação unânime, negar provimento ao recurso para que subsista a decisão de primeira instância, por seus fundamentos, pagas as custas pelas partes vencidas.

Da sentença de fls. 22, que julgou o presente executivo fiscal, foram interpostos dois recursos voluntários, além do oficial. Agravou a autora, Prefeitura Municipal, visando modificar a parte da sentença que decretou a prescrição bienal, das dívidas inferiores a cem cruzeiros. O recurso utilizado por Vicente Sagula, que aparece nos autos como interveniente (art. 93 do Código de Processo), por ser fiador do executado, visa estender os benefícios da prescrição ao executado, seu afiançado. Os recursos não merecem acolhida.

A prescrição bienal das dívidas ativas fiscais, inferiores a cem cruzeiros, já foi reconhecida como legal por vários julgados das Câmaras Civis reunidas dêste egrégio Tribunal, figurando o valor dêste aresto entre os votos vencedores.

A prescrição, no entanto, só aproveita a quem a invocou, nos têrmos do art. 166 do Código Civil, que estatui "o Juiz não pode conhecer da prescrição de direitos patrimoniais, se não foi invocada pelas partes".

No caso, José Sagula não se defendeu, nada argüindo em prol de seus direitos. Só Vicente Sagula, que figura como fiador e principal pagador, no contrato de compromisso de compra e venda entendendo pelo executado, é que argüiu a prescrição. Assim sendo, a favor do executado não se pode estender os efeitos prescricionais, mesmo porque seu silêncio importa em verdadeira renúncia, senão no reconhecimento de que na espécie não se antolha os pressupostos gerados da prescrição.

Ocorre ainda que o fiador não dispõe de poderes para defender os interêsses do executado, por êle abonado. Êste é que está sendo mencionado. O imóvel penhorado é do executado. O fiador por sua vez, já alcançou o máximo que pleiteou, ou seja o abatimento do crédito fiscal, pela dedução das parcelas já incursas na prescrição. Êsse recorrente, portanto, não teria, sequer interêsse legítimo para interpor o agravo .

São Paulo, 3 de setembro de 1946. — *Teodomiro Dias*, Presidente. — *Leme da Silva*, Relator".

A Prefeitura, irresignada a essa solução suscitou recurso extraordinário, invocando as letras *a* e *d* do art. 11, n. III, da Constituição como se vê da petição de fls. 39 *verbis*:

"A Prefeitura Municipal de Jaboticabal, representada pelo Consultor Jurídico da Diretoria de Assistência Legal do Departamento das Municipa-

lidades, infra-assinado, na forma do art. 6.º, item 1, alínea *a*, do decreto estadual n. 10.881, de 5 de janeiro de 1940, e de acôrdo com a procuração inclusa, vem *data venia* recorrer para o Supremo Tribunal Federal do venerando acórdão proferido no agravo n. 29.760, de Jaboticabal, em que é agravante a suplicante e suplicado Vicente Sagula, publicado no *Diário Oficial* do Estado, de 13 de setembro corrente, e o faz pelos fundamentos que passa a expor:

Confirmando a respeitável sentença agravada, julgou o egrégio Tribunal de Apelação aplicável aos créditos fiscais a prescrição bienal prevista no Código Civil, art. 178, § 7.º, n. II, e assim julgando, não só fêz aplicação do preceito de lei federal, como deu-lhe a interpretação em absoluta divergência com o acórdão proferido pela 1.ª Turma do egrégio Tribunal, em 2 de agôsto de 1943, no recurso extraordinário n. 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. XCVII, pág. 378. É de acentuar-se que além dêsse aresto outros acórdãos foram proferidos no mesmo sentido por aquela alta Corporação, conforme a seu tempo, se acolhido êste recurso, comprovaremos.

"Nestas condições, com fundamento no art. 101, III, letras *a* e *d*, da Constituição federal, combinado com os arts. 863, do Código de Processo Civil e 45, n. III, do decreto-lei n. 960, de 17 de dezembro de 1938, a suplicante, Prefeitura de Jaboticabal, requer a V. Excia. que se digne admitir o seu recurso extraordinário para o Colendo Supremo Tribunal Federal e de mandar que seja o mesmo processado na forma dos arts. 864 e seguintes dêsse Código, com as modificações que lhe trouxe o decreto-lei federal número 4.565, de 11 de agôsto de 1942.

São Paulo, 30 de setembro de 1946. — *Moacir de Oliveira*".

E o eminente Sr. Dr. Temístocles Cavalcânti, então Procurador Geral da República oficiou nestes têrmos:

"O caso, segundo me parece, é de recurso extraordinário, com fundamento na letra *a* do art. 101, III, da Constituição vigente, dada a manifesta divergência na jurisprudência, em tôrno à aplicação dos preceitos que regem a prescrição contra a Fazenda Pública, por prazo inferior a 5 anos (art. 17, § 7.º, II, do Código Civil).

De meritis, estou pelo seu provimento de acôrdo com meus pareceres anteriores (ns. 998 e 1.142) onde sustentei o princípio de que a prescrição das dívidas contra a Fazenda são reguladas pelo Código Civil quando a ela expressamente se refere, bem como pelas leis especiais que estabelecem em prazos especiais, como impôsto de renda, estatuto dos funcionários públicos, Consolidação das leis das Alfandega (arts. 666, 667), etc. (ver a discriminação em Carpenter, *Manual do Código Civil*, vol. IV, págs. 550; *Consolidação*, arts. 997, e seguintes — Sousa Bandeira *Novo Manual do Procurador dos Feitos da Fazenda; in* nosso *Tratado de Direito Administrativo*, volume VI, pág. 320 etc.).

Tratando-se de relação de direito público, principalmente de natureza fiscal regulada por lei especial não há como aplicar-se o preceito que rege outras categorias de relações jurídicas, de todo em todo diferentes, em seu conteúdo e em sua disciplina legal.

Não se aplicam, portanto, à Fazenda Pública, bem como a entidades públicas isto é, às relações entre elas e os particulares ou entre si, as normas que regem a prescrição das relações de direito privado disciplinados no Código Civil.

Rio de Janeiro, 29 de novembro de 1946. — *Temístocles Brandão Cavalcânti*, Procurador Geral da República".

A julgamento. Rio, 11 de novembro de 1948.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Relator) — Trazem os autos à baila a questão da prescritibilidade, no prazo do art. 178, § 7.º, n. II, do Código Civil das dívidas fiscais inferiores a cem cruzeiros. O assunto é ainda batido de controvérsias, e a jurisprudência apresenta ondulações e se exprime em arestos dissonantes, como é notório. De resto, no caso, o dissídio jurisprudencial está provado pela certidão de fls. 53. Conheço do recurso, pela letra *d*. E fiel a velhas convicções já externadas quando tive a honra de ser Juiz no Tribunal de Minas Gerais, e ainda recentemente neste Supremo Tribunal, nego provimento ao recurso.

A disposição do art. 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil é generalíssima e o art. 163 indistingue entre as pessoas jurídicas sujeitas à disciplina do Código Civil no tocante à prescrição.

O argumento — ariête com que se forceja por trincar êsses dispositivos, está em que o impôsto pertence aos quadros do direito público. Nada apresenta êle, *d. v.*, de convincente e de terminativo.

Sem negar — e não faltam D.D. do porte de Sehlossman, Van Bebelen e tantos outros que apadroariam a tese — sem negar a distinção entre direito público e privado, fôrça é reconhecer a existência, entre êles, da larga zona fronteiriça em que se tornam delgadas e às vêzes, apagadas as linhas separativas. De resto, se o impôsto é instituição de direito público, origina para o indivíduo obrigação patrimonial, regulável, pelo menos em grande extensão, pelo direito privado. E, finalmente, é inegável que o Código Civil apresenta, além, ainda dos preceitos de direito de família puro, dispositivo não escasso de direito público, o que, aliás, ocorre nas mais apuradas codificações, como o B.G.B., em que o assunto se prestou a elaboração de monografias. Voltando, *d. v.*, a fundamentos desenvolvidos em votos anteriores, nego provimento.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista dos autos o Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos depois de votar o Relator que conhecia do recurso e lhe negava provimento.

Deixou de comparecer, o Exmo. Sr. Ministro Goulart de Oliveira, por se achar em gôzo de licença, substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos — Em matéria de prescrição relativa à Fazenda Pública, o direito brasileiro ainda se envolve em obscura legislação. Sôbre as dívidas passivas, é tradicional a prescrição qüinqüenária, que teve origem na lei de 30 de novembro de 1841, e foi revigorada pelo Código Civil, art. 178, § 10.

Com referência às ativas é que se estabelecem as dúvidas. A mesma fonte antiga a fixou quadrienária. É verdade que algumas leis encurtaram os prazos de prescrição de várias modalidades de dívidas ativas da Fazenda. A de n.º 3.396, de 1888, baixou para dez anos o prazo para a cobrança das dívidas inferiores a 500$000. As leis alfandegárias, as referentes às estradas de ferro, correios e telégrafos, de diferentes datas, e que adotaram prazos prescricionais inferiores, vem, por exemplo, especificadas por Carpenter, Prescrição n.º 366.

Com o Código Civil, art. 177, não houve referência expressa quanto à prescrição de direitos fiscais contra os particulares. Foi o princípio geral estabelecido para os casos não especificados em lei que, sendo de trinta anos para o exercício da ação, levou o intérprete a considerar compreendido aí o término do direito da Fazenda de-

mandar os seus devedores, como reconhecem Clóvis e Carpenter — *ibidem.*

Data venia, não parece preferível a interpretação que faz aplicar o § 7.º, n.º II, do art. 178 do Código Civil às dívidas fiscais inferiores a Cr$ 100,00, incidentes em prescrição bienal de vez que aí não há referência à Fazenda Pública.

Entretanto, uma orientação nova já se depara em nossa legislação. Adotando o prazo de prescrição qüinqüenal de dívida ativa temos hoje o impôsto de renda, que constitui uma das maiores fontes de suprimento do Tesouro Federal.

A aludida dívida ativa da Fazenda Pública é daquela que perece, se o direito de cobrança não é exercitado dentro em cinco anos.

Há um fundamento idôneo para que se estabeleça a tese de que, em geral, as dívidas ativas do Estado devem prescrever num qüinqüênio. Na realidade há nisso uma aplicação extensiva, pôsto que prescrita do direito tributário quando dispõe que não se estabelece impôsto por analogia, visto a lei ter, nesse tocante, sentido estrito, como salienta Carlos Maximiliano, *Hermenêutica*, n.º 40.

Mas, para aplicar a regra jurídica relativamente a situações idênticas, o caso é diferente. Como já referia Stuart Mill, se duas situações são exatamente semelhantes, a lei da uniformidade da natureza leva a conseqüências idênticas. A isso, acrescenta C. Maximiliano, que a analogia consiste em ampliar a uma hipótese não prevista em lei a disposição relativa a um caso semelhante (ob. cit., ns. 237-8). É o princípio da igualdade jurídica que deve disciplinar os fatos que se aproximam pela unidade da matéria.

Enquanto o legislador não uniformiza a prescrição dos direitos fazendários, sem distinguir entre dívidas ativas e passivas, nem a jurisprudência fixa pela interpretação o mesmo conceito, decorrente dos recursos da analogia, tenho para mim ser imprópria a aplicação do n.º II do § 7.º do art. 178 do Código Civil, à dívida ativa da Fazenda.

Nessas condições, conheço do recurso e dou-lhe provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, lamento que não me possa render às razões do eminente Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.

Parece atendível a lição que V. Ex.ª vem dando, nesta Presidência, no sentido de que a disposição do art. 178, § 7.º, inciso II, se aplica indistintamente a quaisquer dívidas. Se a lei não distingue, não é razoável que o intérprete faça distinção.

A lei afirma, de maneira peremptória, que "prescreve em dois anos a ação dos credores por dívida inferior a Cr$... 100,00". Quaisquer credores, devem-se entender aqui. A lei não distinguiu créditos. Não distinguiu créditos fiscais de créditos pertencentes a particulares.

Ora, não fazendo a lei distinção o intérprete não deve adotá-la, em prejuízo dos devedores de uma dívida reduzida, como esta de que se trata no caso, uma dívida inferior a Cr$ 100,00.

O que a lei quis foi pôr a salvo da ação tardia por créditos mínimos, os devedores, quaisquer que sejam os devedores, de créditos fiscais, ou de créditos pertencentes a particulares. Não é razoável que, por menos de Cr$ 100,00, possa ficar o devedor indefinidamente à mercê da ação fiscal. O que a lei estabeleceu para o devedor do particular deve ser ampliado com relação à Fazenda. Não se trata, em rigor, de ampliação. O de que se trata é de rejeitar distinção que não tem fundamento na lei. Não há na lei argumento que autorize fazer-se distinção entre os devedores do Fisco e devedores de particulares. A lei usa a expressão "credores". E dispõe: "Prescreve em dois anos a ação dos credores por dívida inferior a Cr$ 100,00". Que credores são êstes? Todos. Não há

como se extrair da lei a distinção, que, parece-me, não atende ao legítimo interêsse dos devedores por quantia tão módica.

Nestas condições, acompanho o voto de V. Excia.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, *data venia*, sigo a orientação do Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos, de acôrdo com meus votos anteriormente proferidos.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — Sr. Presidente, em recente sessão votei acompanhando V. Excia. e o eminente Ministro Hahnemann Guimarães, mas, tendo o Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos pedido vista dos autos, tive o cuidado de rever a hipótese e me rendo não só ao voto de S. Excia. como também ao do Sr. Ministro Lafayette de Andrada, de acôrdo com os pareceres do Dr. Procurador Geral, que tive a oportunidade de reler.

Convenci-me de que, efetivamente, o dispositivo do art. 178 do Código Civil não abrange as dívidas fiscais, as dívidas da Fazenda, matéria estranha à compendiada no Código Civil.

Assim, *data venia* de V. Excia. e do Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, conheço do recurso e lhe dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso unânimemente e deram-lhe provimento contra o voto do Relator e do Ministro Hahnemann Guimarãos.

Deixou de comparecer, o Exmo. Sr. Ministro Goulart de Oliveira, por estar em gôzo de licença, substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.