NOTAS E COMENTÁRIOS

PRESCRIÇÃO CONTRA AS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO

ARNOLD WALD *

Natureza do prazo. Ação contra a União. Interrupção do prazo. Mandado de segurança. Conclusões.

I. *NATUREZA DO PRAZO*

1. Trata-se de lesão de direito patrimonial de direito, decorrente de ato da União Federal, contra o qual foi impetrado mandado de segurança que foi denegado.

2. Não havendo previsão de prazo especial para a ação, aplicam-se, ao caso, as normas gerais referentes à prescrição contra as pessoas jurídicas de direito público.

3. A matéria está hoje regulada pelo Decreto n.º 4.597, de 19 de agôsto de 1942.

Esclarece o primeiro texto legal que:

"Art. 1.º — *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, prescrevem em cinco anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem.*

.....

Art. 8.º — *A prescrição sòmente poderá ser interrompida uma vez.*

Art. 9.º — *A prescrição interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou têrmo do respectivo processo*".

* Professor da Faculdade de Direito da UFRJ.

Por sua vez, e dentro da mesma orientação, determina o artigo 3.º, do Decreto-lei n.º 4.597, que:

"Art. 3.º — A prescrição das dívidas, direitos e ações a que se refere o Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, sòmente pode ser interrompida uma vez, e recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu, *ou do último do processo para a interromper;* consumar-se-á a prescrição no curso da lide sempre que a partir do último ato ou têrmo da mesma, inclusive da sentença nela proferida, embora passada em julgado, *decorrer o prazo de dois anos e meio*".

4. A leitura dos textos transcritos linhas atrás esclarece, sobejamente, que se trata de prazo prescricional. Não sòmente os textos legais se referem expressa e explìcitamente à *prescrição,* como ainda admitem a possibilidade de interrupção e suspensão dos prazos, o que caracteriza a existência de prazo prescricional em oposição à decadência e aos têrmos extintivos, que não se suspendem, nem se interrompem.

5. A doutrina também reconhece que os prazos de decadência são aquêles em que a parte pode praticar ou deixar de praticar um ato, enquanto, ao contrário, na hipótese de lesão de direito, o prazo é sempre de prescrição.

Concluímos, pois, atendendo tanto à letra da lei e as palavras por ela empregadas, como à sua interpretação sistemática, que *o prazo para intentar a ação contra a União Federal é de prescrição e não de decadência.*

6. A jurisprudência e a doutrina são unânimes na matéria, não havendo autor que entenda que o caso é de decadência.

7. Na hipótese da apelação cível n.º 16.776 da Guanabara, julgada pelo Tribunal de Recursos, a causa era totalmente distinta, aplicando-se norma especial, pois havia texto específico do Código de Minas que fixava o prazo para a ação anulatória de autorização de lavra. Mas, o artigo 38 do Código de Minas, é medida de direito especial, evidentemente inaplicável à presente hipótese, pois descabe a interpretação analógica em relação às normas de direito especial.

8. É, aliás, acadêmica a própria discussão da natureza do prazo no caso presente, pois o que se quer saber é se pode ou não haver interrupção *e a própria lei esclarece que se admite a interrupção por uma única vez* (artigos citados).

9. Trata-se, na realidade, de uma interrupção com efeitos *sui generis* pois, embora implique, como tôda interrupção, no cancelamento do tempo anteriormente decorrido, que deixa de ser computado para fins de prescrição, impõe também uma redução do prazo prescricional para o futuro que, assim, passa a ser de dois anos e meio, em vez de cinco anos, nos precisos têrmos do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 4.597, já transcrito.

10. Podemos, pois, desde logo, responder que:

a) O prazo é de cinco anos;

b) o prazo é de prescrição e não de decadência.

II. *DA INTERRUPÇÃO DO PRAZO*

11. O artigo 172 do Código Civil esclarece que:

"A prescrição interrompe-se:

I. Pela citação pessoal feita ao devedor, ainda que ordenada por juiz incompetente;

II. Pelo protesto, nas condições do número anterior;

III. Pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores;

IV. Por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

V. Por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento de direito pelo devedor".

12. A impetração do mandado de segurança se enquadra no inciso I do artigo 172 do Código Civil. Efetivamente, o mandado se inicia com a notificação da autoridade coatora, que pode ser considerada *citação válida* para os efeitos do artigo 172, descabendo, na hipótese, fazer a distinção entre a citação e a notificação, pois o pensamento do legislador foi aludir à ciência pelo réu da existência de um processo judicial, que normalmente se inicia pela citação, embora seja no mandado de segurança substituída pela notificação. De qualquer modo, a doutrina e a jurisprudência entendem que a citação a que alude o artigo 172 deve ser entendida em têrmos amplos, ou seja, em sentido lato. Não resta, pois, dúvida alguma quanto à ocorrência de interrupção de prazo pelo mandado de segurança impetrado em 1965.

13. Cabe, agora, indagar se a interrupção pode implicar em reduzir o prazo prescricional e, na hipótese afirmativa, quando termina o prazo.

14. Entendemos que a interrupção sòmente pode aumentar o prazo inicial ou originário e jamais pode constituir motivo para a redução do mesmo.

O problema não tem tido tratamento sistemático na doutrina, pois o artigo 3.º do Decreto-lei n.º 4.597 constitui uma aberração no sistema jurídico brasileiro. De fato, a doutrina conhece e distingue, tradicionalmente, a interrupção e a suspensão da prescrição. A primeira implica no cancelamento do tempo decorrido anteriormente, funcionando o fato interruptor como têrmo inicial de nova contagem, enquanto a suspensão pressupõe a soma do prazo decorrido anteriormente ao mesmo.

No tocante à prescrição contra a Fazenda, estabeleceu-se uma interrupção que, extinguindo o prazo anteriormente decorrido, reduz, todavia, pela metade o prazo futuro. Surge, assim, o problema de saber o que ocorre quando o tempo anterior à medida judicial tomada é inferior à metade do prazo prescricional, hipótese em que haveria, em virtude da interrupção, uma redução e não um aumento do prazo prescricional originário.

15. São parcas sôbre a matéria a bibliografia e a jurisprudência, mas os poucos pronunciamentos existentes são no sentido de *não poder a interrupção do prazo prescricional implicar em redução do mesmo.*

A tese tem um argumento lógico indiscutível e que está vinculado à própria fundamentação da existência dos prazos prescricionais. Efetivamente, a prescrição é um instituto jurídico que visa a garantir a ordem e a segurança jurídica, eventualmente em detrimento da própria justiça. Como o direito visa a estabelecer o equilíbrio entre as aspirações de justiça e de ordem e segurança, em determinadas hipóteses, admite o sacrifício da justiça à ordem e à segurança. Além de evitar contendas intermináveis, pretende a prescrição punir aquêles que não lutam pelos seus direitos, admitindo-se que o tempo possa consolidar as injustiças, as lesões de direitos e os fatos consumados. *Dormientibus jus non sucurrit.* A doutrina sempre justificou a prescrição por uma presunção de abandono do direito. Assim, o desinterêsse e a inação do credor ou do proprietário levariam à conclusão que presumidamente o titular do direito tinha renunciado ao mesmo, além de omissão contínua implicar em verdadeira negligência, que mereceria a aplicação das sanções legais, ou seja, daria ensejo à perda do direito.

É evidente que, visando a prescrição evitar a protelação da defesa dos interêsses legítimos, não se explica, pelo próprio espírito do instituto, que o prazo possa ser reduzido justamente na hipótese em que a parte ressalvou, com energia e eficiência, o seu direito, mediante procedimento judicial adequado.

16. O argumento lógico mereceu, aliás, no particular, a consagração dos tribunais que o acolheram. Com sua incontestável autoridade de mais alta côrte do país, *o Supremo Tribunal Federal acolheu a tese da impossibilidade da redução do prazo prescricional em virtude de interrupção,* como se verifica pelo seguinte despacho do eminente publicista e tratadista de direito administrativo, Ministro Themistocles Cavalcanti, no Agravo n.º 45.054, que foi publicado no *Diário da Justiça* da União de 18 de novembro de 1968, à página 4.807 e cujo texto é o seguinte:

"Ag. 45.054 — GB — Agte. União Federal. Agdo. Álvaro de La Rocque Couto (Adv. Maria Rita Soares de Andrade).

Despacho: O acórdão de fls. 14 é o seguinte: "Prescrição qüinqüenal. Quando não ocorre. A prescrição qüinqüenal interrompida, não implica na diminuição dos prazos de que dispõe o titular do direito. Não pode prevalecer a decretação de prescrição que deixa de observar a essas circunstâncias".

Foi interposto recurso com fundamento nas letras *a* e *d,* do permissivo constitucional, que não foi admitido.

Confirmo o despacho. Não se argüiu nem matéria constitucional, nem se contestou a vigência da lei, por outro lado, não se apontou divergência jurisprudencial. Arquive-se. Brasília, 4 de novembro de 1968. Themistocles Cavalcanti".

17. A matéria parecia, inclusive, não pacífica à nossa mais alta Côrte, que a Súmula 383 conciliou o entendimento da jurisprudência dominante ao firmar o seguinte princípio:

"Súmula 383. A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo."

18. Acresce que a interrupção sendo uma faculdade do credor instituída exclusivamente em seu favor, não é possível que venha beneficiar o devedor, implicando numa redução de prazo prescricional.

19. Concluímos, assim, que, *embora o mandado de segurança tenha, no caso, interrompido o prazo prescricional, não pode ter reduzido o prazo originário que continua sendo de cinco anos, contados a partir do ato lesivo do direito da consulente.*

20. Embora o nosso ponto de vista já firmado, inclusive com apoio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seja no sentido de *não ocorrer, no caso, redução do prazo prescricional que continuaria sendo de cinco anos, consideramos ser recomendável por simples medida de cautela iniciar a ação no decorrer do prazo de dos anos e meio após a publicação no Diário da Justiça das conclusões do acórdão no mandado de segurança.*

21. Conforme esclarece a lei, no caso de interrupção, o prazo começa a correr do último ato processual praticado. Tanto o Decreto n.º 20.910, como o Decreto-lei n.º 4.597, se referem, no caso, ao têrmo inicial do nôvo prazo prescricional como sendo *o último ato ou têrmo* do respectivo processo (art. 9.º do Decreto n.º 20.910 e art. 3.º do Decreto-lei n.º 4.597).

22. A interrupção, no caso, não é *punctual,* mas é *lineal,* como observa Pontes de Miranda (*Tratado de Direito Privado,* vol. 6, 2.ª edição, p. 235), ou seja, não é momentânea, mas duradoura. Não se limita ao momento da citação ou da notificação do mandado de segurança, mas perdura enquanto não praticado o último ato do processo, que consiste na publicação, no *Diário da Justiça,* das conclusões do acórdão, na forma determinada pelo Código de Processo Civil.

A respeito ainda esclarece Pontes de Miranda, que:

"Se há interrupção por citação, de acôrdo com o art. 172, I, a prescrição começa a correr depois que se dá, com eficácia definitiva, o último ato no processo em que a citação a interrompeu, ou de qualquer ato processual, se o processo parou. A interrupção não é, aí, puncutal; é duradoura: quando se ultima o processo, cessa a eficácia interruptiva; quando se pára o procedimento, retoma-se o curso. Ultima-se o processo (completa-se o último ato do processo) quando nêle não mais cabe recurso (coisa julgada formal). (Pontes de Miranda, *Tratado de Direito Privado,* Parte Geral, tomo VI, Editor Borsoi, Rio, 1955, p. 236).

23. A matéria é, aliás, pacífica na doutrina, como bem salienta Ary Azevedo Franco, que, a respeito, pondera:

"Temos, assim, que *ajuizada a ação, a prescrição da ação* a *começa a correr da data do último ato judicial praticado no processo em razão da citação inicial".* (Ary Azevedo Franco, *A prescrição extintiva no Código Civil Brasileiro,* 2.ª edição, Rio, 1950, p. 129 *in fine*).

24. Também Luiz Frederico Carpenter adota a mesma tese, ensinando que, no caso do art. 172, I,

"o efeito da interrupção é demorado, porque se destrói em um instante o prazo da prescrição anteriormente decorrido, todavia, não desaparece, mas,

pelo contrário, subsiste, impedindo, enquanto a demanda não parar no seu andamento, que recomece a correr o nôvo prazo de prescrição". (Luiz F. Carpenter, *Da prescrição*, 3.ª edição, atualizada e anotada por Arnoldo Wald, Rio, 1958, p. 359).

25. Em conclusão, esclarecemos que:

a) O prazo é de cinco anos;

b) trata-se de prazo de prescrição que admite interrupção;

c) o mandado de segurança interrompeu o prazo, mas não implica em redução do mesmo, pois a finalidade da interrupção é favorecer o credor e aumentar o prazo e nunca diminuí-lo;

d) seria oportuno, por simples cautela, intentar a ação no prazo de dois anos e meio após a publicação no *Diário de Justiça* das conclusões do acórdão do mandado de segurança.

PROCESSO DECISÓRIO NO SERVIÇO DE PESSOAL

Asterio Dardeau Vieira

Esta monografia, de uma das maiores autoridades em administração de pessoal no Brasil, é contribuição inestimável para a tão necessitada reformulação da vida burocrática brasileira. Nela, o autor diagnostica os males e aponta os remédios mais indicados para um dos setores mais atingidos pela sobrecarga burocrática: o Serviço do Pessoal. E, exatamente por estudar um caso particular (Ministério da Fazenda), serve como sugestão concreta para qualquer setor que lhe fôr análogo.

Pedidos para FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Praia de Botafogo, 188, Caixa postal 21.120, ZC-05, Rio, GB.