FAZENDA PÚBLICA — PRESCRIÇÃO QÜINQÜENAL

— Interpretação do art. 4 do Decreto nº 20.910, de 1932.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

União Federal *versus* São Paulo Railway Co. Ltd.
Embargo no Recurso Extraordinário nº 75 941 — Relator: Sr. Ministro XAVIER DE ALBUQUERQUE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade de votos, conhecer dos embargos, mas rejeitá-los.

Brasília, 20 de fevereiro de 1974. *Eloy da Rocha,* Presidente. *Xavier de Albuquerque,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Ação ordinária ajuizada pela São Paulo Railway Co. Ltd. contra a União Federal foi julgada prescrita por sentença assim fundamentada (fls. 282):

"Acolhendo a preliminar levantada pela Fazenda Nacional, julgo prescrita a presente ação intentada pela São Paulo Railway Co. Ltd., e o faço pelos motivos seguintes:

Pretende a autora, nestes autos, haver da União o valor do material existente em seus almoxarifados (Cr$ 200.000.000,00), na data da encampação, sob o fundamento de que o ato governamental que integrou a ferrovia no patrimônio nacional não abrangeu o material em estoque.

Essa pretensão, entretanto, não pode prosperar judicialmente por prescrita a ação, quando foi intentada. Com efeito, o ato de encampação ocorreu em 13.9.46, e começou a produzir seus efeitos em 14 do mesmo mês e ano, data em que foi

publicado o Decreto-lei nº 8 969, consumando a integração dos bens da ferrovia no Patrimônio Nacional, e estabelecendo a indenização respectiva.

Dessa data — 14.9.46 — começou fluir o qüinqüênio prescricional comum a todas as ações contra a Fazenda Pública, conforme o disposto no Decreto-lei nº 20 910, de 6.1.32. Consumou-se, portanto, o prazo útil para a propositura de qualquer ação resultante da encampação *em 14.9.51.*

A autora, todavia, só deu entrada em juízo à sua petição inicial, em *7.4.59,* argumentando que interrompera a prescrição com a notificação efetivada em *26.10.56.* Como se percebe facilmente, a prescrição já se havia *consumado* há mais de cinco anos quando a autora pretendeu interrompê-la, por via judicial.

Alega a autora que o prazo prescricional só se deve contar a partir do indeferimento de sua reclamação administrativa, desacolhida por despacho presidencial de 15.11.51, publicado em 16 do mesmo mês e ano.

Não lhe assiste razão. O prazo prescricional nasce com o ato que rende ensejo à ação. Ora, a presente ação visa composição patrimonial resultante da encampação ordenada e consumada em 1946. Tanto é assim, que desse ato recorreu a autora *administrativamente,* reclamando os mesmos direitos pleiteados nesta ação. A reclamação administrativa não tem o condão de estancar a fluência do prazo prescricional, salvo quando se tratar de estudo e apuração de dívida líquida, confiada à Administração (art. 4º do Decreto-lei nº 20 910/32). Tal não ocorreu na reclamação administrativa da autora, que versava sobre pretensão líquida a inferir-se do ato de encampação. Essa reclamação jamais poderia ter interrompido a prescrição, por não se enquadrar na exceção legal.

Inoperante, portanto, a notificação judicial efetivada quando já se havia consumado, de há muito, a prescrição que ela visava interromper, *pela segunda vez,* a se admitir os efeitos interruptivos da reclamação da autora. Por qualquer ângulo que se aprecie a espécie defrontaremos sempre uma prescrição consumada."

Essa decisão foi, por seus fundamentos, confirmada pela Terceira Turma do Tribunal Federal de Recursos. Opostos embargos infringentes, foram estes acolhidos pelo Tribunal Pleno em acórdão que tomou esta ementa (fls. 420):

"Prescrição Qüinqüenal — Reclamação Administrativa — Suspensão (art. 4º Decreto nº 20 910/32).

O Decreto-lei nº 8 969/46, que encampou bens pertencentes à São Paulo Railway Co. Ltd., não subordinou o direito à indenização a prévia reclamação administrativa; desde que, porém, foi formulada esta reclamação, o lapso prescricional corre a partir da publicação do despacho do Presidente da República indeferindo-a.

Constituindo a reclamação administrativa causa de suspensão (art. 4º do Decreto nº 20 910/32), e não de interrupção da prescrição, embora com efeito *ex tunc,* o prazo corre por inteiro, a partir do referido despacho, e não pela metade.

A norma do art. 4º do Decreto nº 20 910, de 1932, alcança, também, reclamações administrativas, quanto a dívidas ilíquidas.

Prescrição rejeitada."

Considerou o acórdão, segundo o longo e fundamentado voto do Relator, que a suspensão do prazo prescricional, por efeito da reclamação administrativa, tem efeitos *ex tunc,* fazendo-o correr de novo e por inteiro, e não por metade como ocorre com a interrupção; e que não se limita aos casos de dívida líquida. Quanto a este segundo ponto, diz o referido voto (fls. 411-414):

"A limitação da incidência da norma do art. 4º do Decreto nº 20 910, de 1932, às dívidas líquidas, como sustentou a de-

cisão de primeira instância, e admitiu o acórdão embargado, ao confirmá-la, não é aceitável.

Assim, Castro Nunes (*Da Fazenda Pública em Juízo,* 2. ed., p. 447), afirma:

"No Supremo Tribunal, em voto de Relator, que proferi, acompanhado pela Turma (acórdão de 24.4.41, no Ag 9 590), admiti e admitimos a não fluência da prescrição fazendária enquanto pendente de solução o pedido de pagamento da dívida mesmo que tida pelo Tesouro como líquida".

E transcreve, a seguir, a fundamentação do voto mencionado, onde, entre outras considerações, declarava (ob. cit., p. 448):

"Seja, porém, como for, quer se trate de pedido de pagamento, quer de reclamação de direito cujo reconhecimento se peça, em ambos os casos está pressuposta a necessidade de estudar o pedido; e é durante esse período, enquanto pendente a solução provocada pelo interessado, que a lei considera suspensa a prescrição, porque seria injusto que, por culpa da Administração morosa em resolver, e sem culpa do credor, prescrevesse o seu direito".

Ainda mais, após detido exame da controvérsia, surgida em decorrência das expressões "dívida considerada líquida", constante do citado art. 4º, conclui Castro Nunes:

"Se durante certo tempo, o caso esteve pendente de solução administrativa, é por esse só fato que fica em suspenso o curso da prescrição, pouco importando o desfecho ou as razões que tenham motivado o indeferimento. Se o Tesouro não tem por líquida a dívida, deve mandar liquidá-la, se possível — liquidação que o dispositivo do decreto de 1932 deixa entrevista, *in verbis,* "encarregada de estudar e apurá-la" (p. 451).

No mesmo sentido se manifesta Pontes de Miranda, quando esclarece:

"Não importa se a dívida, objeto da reclamação administrativa, é líquida, ou não (Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, 26.10.44, RE 103 274); nem importa se já foi proposta, judicialmente a ação (Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, 1.10.48, A.J. 93 473 (ob. cit., p. 191),

acrescentando:

"A reclamação administrativa suspende *ex tunc* qualquer prescrição..." (p. 192).

Nessas condições, procede a fundamentação desenvolvida por Levi Carneiro, em seu parecer, quando demonstra que a expressão "dívida considerada líquida", do art. 4º do Decreto nº 20 910, de 1932, deve ser entendida como se referindo somente à sua parte final, isto é, ao pagamento, mas não ao estudo ou reconhecimento da pretensão manifestada através da reclamação administrativa, *verbis* (fls. 331-332):

"Sem dúvida, somente ao terceiro caso se pode aplicar a cláusula seguinte — "considerada líquida". "Dívida considerada líquida" é a que se manda pagar. Assim se entenderia facilmente o dispositivo, se não houvesse uma vírgula antes dessas palavras. A interpretação construtiva autoriza suprimi-la. Basta, portanto, que assim se entende o texto: "Não correr a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento, ou no pagamento *da dívida considerada líquida*..." É a interpretação racional, sensata, justa. Porque *a demora do pagamento* somente pode ocorrer em relação *à dívida considerada líquida,* à dívida cuja legitimidade e liquidez já foram reconhecidas pela ordem de pagamento. Assim, o Decreto nº 20 910 teria querido favorecer os credores do Estado, estipulando que a prescrição não ficaria suspensa apenas até ser proferida a decisão administrativa, mas também quando proferida a decisão, "considerada líquida a dívida", ordenado o pagamento reclamado, este se não efetuasse. É o que dispunha, com acerto, o Decreto Legislativo nº 5 761, de 25.6.30: "Não corre a

prescrição de que trata o art. 178, § 10, VI, do Código Civil, durante a demora que, no estudo, no reconhecimento, na liquidação e no pagamento da dívida tiverem as repartições ou funcionários que dela se ocuparem". Em suma — no caso atual, em face mesmo do Decreto nº 20 910, ocorreu a suspensão da prescrição, até o indeferimento do pedido".

Adotando este entendimento, que se coaduna com o ensinamento de Pontes de Miranda e Castro Nunes, sou levado ao recebimento dos embargos, pois não se consumou a prescrição decretada."

Houve recurso extraordinário da União, conhecido mas não provido pela Primeira Turma deste Tribunal. Assim votou o Relator, Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (fls. 471-4):

"A Portaria nº 896, de 9.10.46, determinou no item VII:

"Caso The São Paulo Railway Co. Ltd. pretenda obter o reconhecimento de qualquer alteração no valor do capital indicado no art. 2º, deverá formular perante o Ministério da Viação e Obras Públicas, no prazo improrrogável de 30 dias, a contar da data do termo da entrega, reclamação fundamentada, em que exporá os fatos comprovados documentalmente, e as razões de direito em que baseia o pedido, concluindo por fixar, em quantia certa e determinada, o valor da diferença pleiteada."

Ainda que se considere, como fez o acórdão, que a recorrida não estava obrigada a exaurir a via administrativa, o certo é que, submetendo-se à exigência da Portaria 896 — que emanava de autoridade competente e, na forma por que disciplinou a composição do litígio, não contrariou a Constituição ou as leis — ela agiu de boa-fé e acatou, como devia, decisão governamental que teve como justa e razoável.

Admitir-se que a administração pudesse frustrar, por inteiro, o processo por ela própria estabelecido — deixando de despachar o processo durante cinco anos, para afinal beneficiar-se com a prescrição — é coisa que, além de moralmente contestável, parece não encontrar guarida em nosso direito positivo.

Entendo, de acordo com a jurídica fundamentação do acórdão, que a reclamação administrativa, imposta, no caso, por determinação oficial, foi causa de suspensão da prescrição qüinqüenal que, na data do ajuizamento do feito, ainda não estava consumada.

Tenho, assim, o recurso por improcedente. A negativa de vigência da lei federal, evidentemente, não está caracterizada. E, quanto ao dissídio de jurisprudência, sua demonstração é frágil, mal permitindo que, liberalmente, se conheça do recurso.

A recorrente aponta nada menos de sete decisões que estariam em linha jurisprudencial discrepante (fls. 424), delas transcrevendo as respectivas ementas. Verifica-se, *prima facie*, que, em três delas, há mais concordância do que dissenso, pois afirmam que a reclamação administrativa não interrompe, e sim suspende a prescrição. Uma quarta apenas se refere à limitação do prazo suspensivo. Outra diz respeito ao prazo do art. 6º do Decreto nº 20 910/32. Ainda outra diz que a reclamação não tem força interruptiva da prescrição, o que não vem a excluir que tenha efeito suspensivo. Somente a última (RE 18 809) diz que a reclamação interrompe a prescrição, tratando-se de dívida líquida e certa.

No sentido do julgado recorrido, a parte contrária invoca decisão do Supremo Tribunal, de data recente e em caso idêntico — o RE 69 571, relatado pelo eminente Ministro Thompson Flores (*RTJ*, 55/725), em cuja ementa leio:

"Ato administrativo. Ação para anulá-lo. Prescrição. Reclamação administrativa. Efeitos.

A reclamação administrativa cabe para todos os direitos a que se refere o art. 1º do Decreto nº 20 910/32. Seu tempestivo ingresso faz suspender o fluxo do prazo prescricional.

Exegese dos arts. 1º, 4º e 6º do Decreto nº 20 910/32. Precedentes."

Reporto-me também aos ensinamentos de Pontes de Miranda e de Caio Mario da Silva Pereira, cuja autoridade foi invocada pelo Tribunal *a quo,* com perfeita adequação à espécie.

Por todo o exposto, conheço do recurso, mas lhe nego provimento."

Declarou seu voto igualmente, o Sr. Ministro Luiz Gallotti, dizendo (fls. 475-6):

"Também acompanho o eminente Ministro Relator, embora a recorrente tenha invocado um acórdão de que fui Relator (Ag 15 094, de 22.10.51), sobre o art. 4º, do Decreto nº 20 910/32.

Dispõe esse artigo:

"Art. 4º. Não ocorre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, *considerada* líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la".

Parece-me que as palavras "considerada líquida" estão ligadas às que as precedem: "pagamento da dívida", porque o preceito diz:

"... a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida..."

Ora, pelo estudo é que se apura se a dívida é líquida, ou não. E, após verificada a sua liquidez, é que pode haver pagamento.

Assim, quando a demora ocorre no pagamento da dívida, considerada líquida, a prescrição se suspende, do mesmo modo que quando ocorre no seu estudo ou reconhecimento, estudo que obviamente antecede à verificação de liquidez.

Essa é que deve ser a verdadeira interpretação.

O acórdão no Ag. 15 094 é de 1951, apenas dois anos após ter eu deixado o cargo de Procurador da República, quando talvez eu ainda não me houvesse libertado totalmente do espírito fazendário, adquirido nos vinte anos de Procuradoria.

Assim, acompanho o eminente Relator, conhecendo do recurso mas negando-lhe provimento."

Daí os presentes embargos de divergência, que a União Federal interpôs e fundamentou nestes termos (fls. 483-4):

"Denegando, assim, provimento ao recurso ao entendimento de que a reclamação administrativa se aplica também às *dívidas ilíquidas,* suspendendo o prazo prescricional, que, após o ato do indeferimento, corre, novamente, *por inteiro,* isto é, *por mais cinco anos* —, o venerando acórdão embargado deu ao art. 4º do Decreto nº 20 910, de 6.1.32, inteligência contrária à adotada em diversos julgados da eg. Suprema Corte, entre estes os proferidos no RE 18 809, em grau de *embargos infringentes,* de acordo com o voto do eminente Ministro Mário Guimarães, e no Ag 15 094, do qual foi relator o eminente Ministro Luiz Gallotti, dissídio que a egrégia Primeira Turma teve por demonstrado, suficientemente, para *conhecimento* do apelo constitucional.

São, pois, *cabíveis* estes Embargos, com assento no art. 309 do Regimento Interno."

Admitidos os embargos para discussão, impugnou-os a embargada.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Relator): O conhecimento, pela Turma, do recurso extraordinário conduz ao conhecimento dos embargos, uma vez que é a mesma a divergência apontada. Limita-se ela, contudo, a uma das questões discutidas na causa, pois só desta se ocuparam os dois acórdãos que a embargante

escolheu, dentre os vários que fundamentaram o recurso, para neles basear os embargos.

Tal questão diz respeito à limitação às dívidas líquidas, como sustenta a embargante com apoio nos padrões apontados, ou à sua extensão também às dívidas ilíquidas, como entenderam o Plenário do Tribunal Federal de Recursos e a Primeira Turma deste Tribunal, da suspensão da prescrição por obra de reclamação administrativa, nos termos do art. 4º do Decreto nº 20 910/32.

Entendo que a melhor interpretação desse dispositivo é a que consta do voto que proferiu no Tribunal Federal de Recursos, com apoio em Castro Nunes, o Sr. Ministro Jorge Lafayette, em trecho que reproduzi no relatório, com a qual se pôs de acordo, no acórdão embargado, o voto do Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Conheço, pois, dos embargos, mas os rejeito.

Questão diversa, que entendo não poder examinar porque os embargos estão confinados à anterior, é a de a suspensão da prescrição ter, ou não, efeitos *ex tunc*. Nesse ponto, não me poria de acordo com o acórdão embargado, que manteve o do Tribunal *a quo*. Se me estivesse ao alcance rever tal matéria, consideraria efetivamente prescrita a ação. Faço a observação, apenas para ressalvar meu ponto de vista.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

ERE 75 941 — SP — Rel., Ministro Xavier de Albuquerque. Embte., União Federal. Embda., São Paulo Railway Co. Ltd. (Adv., Carlos Eduardo de Barros Barreto) (Dec. embda. Primeira Turma, 12.6.73).

Decisão: Conhecidos, mas rejeitados. Unânime. Falaram: pela embargante, o Prof. José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República, e, pela embargada, o Dr. Carlos Eduardo de Barros Barreto.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves. Licenciado, o Ministro Barros Monteiro.