

PRESCRIÇÃO

J. A. DE CARVALHO E MELLO

VI

TUDO que em artigos anteriores deixamos escrito sobre prescrição parece ter sabor puramente histórico ou, talvez, prehistórico, na opinião de iconoclastas.

De feito, *prima facie* pelo menos, características apresenta de simples compilação de atos e fatos passados que, sabemos, não mais interessam a corrente reformista dos tempos que correm.

Paciência... *De gustibus et coloribus non est disputandum.*

Pode, é certo, quanto dissemos ter aspecto de mera reprodução de antigos documentos entregues já à voracidade das traças dos arquivos. Seja, mas as aparências enganam.

Ademais, não foi nem poderia ter sido esse o nosso intento único. Tal não fizemos pelo prazer, que de fato seria exdrúxulo, de revolver velhos papéis por muitos considerados imprestáveis e sem qualquer significação ou proveito. Outro foi nosso objetivo. Outro, e diverso, o propósito que orientou todo aquele trabalho interessante, estamos certos, para os que conhecem a ciência jurídica.

Registando, uma a uma, as diferentes disposições de antanho, disciplinadoras da matéria em estudo, tivemos, em mira fixar as várias fases por que, entre nós, passou o instituto da prescrição, notadamente a quinquenal.

Remontando ao quase fóssil Regimento da Fazenda, de 1516, inspiramo-nos no desejo de esclarecer a remissão feita a essas ordenações.

Referindo-nos a múltiplas leis, decretos, regulamentos e decisões atinentes ao assunto, pretendemos facilitar o confronto das suas regras entre si e ainda, o que é bem mais importante, com as normas atualmente em vigor.

Recapitulando a legislação revogada e indicando o modo por que foi aplicada, visamos, à mão de semear, fornecer elementos, a nosso ver, de

maior alcance prático para a exata compreensão dos dispositivos vigentes.

Isto porque, a nosso juízo, a segurança de interpretação dos preceitos de hoje está necessariamente subordinada ao conhecimento, que todos devemos ter, da maneira pela qual foram entendidos os princípios de ontem, reguladores, no tempo e no espaço, de relações do mesmo gênero, ou de espécie semelhante.

Aí, portanto, um axioma que resistirá à análise, às investigações, às investidas e às objeções da sofistaria impenitente.

E' que *nihil novi sub sole*, porquanto,

"o que hoje vigora, abrolhou de germes existentes no passado; o Direito não se inventa; é um produto lento da evolução, adaptado ao meio; com acompanhar o desenvolvimento desta, descobrir a origem e as transformações históricas de um instituto, obter-se alguma luz para o compreender bem" (*Black, Handbook of the Construction and Interpretation of the Laws*, 2.^a ed., págs. 345, *apud C. Max. Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 144).

"Consiste o Direito atual em reproduções, ora integrais, ora ligeiramente modificadas, de preceitos preexistentes" (*Félix Berriat Saint-Prix, Manuel de Logique Juridique*, 2.^a ed., n. 96; *Coviello, Manuale di Diritto Civile Italiano*, 2.^a ed. vol. I, páginas 70-71, *apud C. Max. op. cit.*).

"...se o presente é um simples desdobramento do passado, o conhecer este parece indispensável para compreender aquele..." (*Saredo, apud C. Max. op. cit.*).

Temos assim, com os melhores autores, revivido a recriminação de quantos arguem de velharia todo o precioso arquivo da nossa legislação anterior.

Na verdade, doutrina Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 1925, páginas 144, "só as pessoas estranhas à ciência jurídica

acreditam na possibilidade de se fazerem leis inteiramente novas”.

E sobram razões ao douto publicista, porquanto, se é certo que “cumpre não se aferrar em demasia ao passado”, não é menos evidente que “do repúdio sistemático do passado resulta, por sua vez, um grande mal: o salto nas trevas, o excesso de modernismo, abandono da tradição compatível, pelo menos até certo ponto, com as normas em vigor”.

Atendendo, pois, como demonstraremos, a que, na essência e mesmo na forma extrínseca, pouco ou nada diferem os dispositivos de ontem e os de hoje relativos à prescrição quinquenal, temos que o entendimento daqueles princípios melhor indica o caminho a percorrer em busca do verdadeiro sentido das normas vigentes.

* * *

Dentro desse critério, passaremos, em seguida, ao exame do decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que dispõe sobre esse instituto, objeto de nossos comentários.

Não o apreciaremos isoladamente, já se vê, nas à luz de outros diplomas legais que interessam a matéria. E, quando necessário, basearemos nossa opinião no entendimento dado a preceitos anteriores, senão literalmente reproduzidos, pelo menos de igual sentido, apesar de expressos em frases e termos diferentes.

Para maior clareza do trabalho que nos propomos executar, estudaremos a referida lei, fixando-lhe os principais elementos orgânicos, ou sejam:

- a) a compreensibilidade dos seus dispositivos;
- b) os prazos estabelecidos, seu limite, marco inicial, contagem, expiração e consequências;
- c) a suspensão desses prazos e seu sentido; e
- d) a interrupção desses mesmos prazos e seus efeitos.

* * *

Do ponto de vista da compreensibilidade da matéria e das relações jurídicas reguladas, o mencionado decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, apreciado em conjunto com o decreto-lei n. 4.597, de 19 de agosto de 1942, e o decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários), abrange:

1) as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios (art. 1.º do decreto n. 20.910, de 1932).

2) as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais (art. 2.º do decreto-lei n. 4.597, de 1942, D.O. 20-8-42, pág. 12.851).

3) todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal (art. 1.º do decreto n. 20.910, cit.).

4) todo e qualquer direito e ação contra as autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais (artigo 2.º do decreto-lei n. 4.597 cit.).

5) todo o direito e as prestações correspondentes:

- a) a pensões vencidas;
- b) a pensões por vencerem;
- c) ao meio soldo;
- d) ao montepio civil;
- e) ao montepio militar;
- f) a quaisquer restituições; e
- g) a quaisquer diferenças (art. 2.º do decreto n. 20.910, cit.).

6) progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos neste decreto, quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos (art. 3.º do decreto n. 20.910 cit.).

7) os atos de que decorrerem:

- a) a demissão;
- b) a aposentadoria; e
- c) a disponibilidade (n. I do art. 222 do Estatuto dos Funcionários).

Quanto ao prazo prescricional, seu limite, marco inicial, contagem, expiração e consequências, tem-se que:

1) é de cinco anos:

a) para as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios (art. 1.º do decreto n. 20.910, de 1932);

b) para as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal (art. 2.º do decreto-lei número 4.597, de 1942);

c) para todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza (art. 1.º do decreto n. 20.910 cit.);

d) para todo e qualquer direito e ação contra as autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais (art. 2.º do decreto-lei n. 4.597 cit.);

e) para todo o direito e prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem (art. 2.º do decreto n. 20.910 cit.);

f) para todo o direito e prestações correspondentes ao montepio civil e militar (art. 2.º do decreto n. 20.910 cit.);

g) para todo o direito e prestações correspondentes ao meio soldo (art. 2.º do decreto número 20.910 citado);

h) para todo o direito e prestações correspondentes a quaisquer restituições (art. 2.º do decreto n. 20.910, cit.);

i) para todo o direito e prestações correspondentes a quaisquer diferenças (art. 2.º do decreto n. 20.910, cit.);

j) progressivamente, para cada prestação, quando o pagamento assim se dividir por dias, meses ou anos (art. 3.º do decreto n. 20.910 cit.); e

l) para pleitear, quanto aos atos de que decorrerem a demissão, a aposentadoria ou disponibilidade do funcionário público federal, estadual ou municipal (n. I do art. 222 do Estatuto dos Funcionários).

2) é de um ano para a reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada (art. 6.º do decreto n. 20.910 cit.);

3) é de metade do prazo originário, isto é, de dois anos e meio, ou de seis meses, quando interrompida a prescrição pelos meios legais (artigo 9.º do decreto n. 20.910 citado).

Em referência ao marco inicial do prazo, ou seja ao dia de seu início, fixa-o a lei:

a) na data do ato ou fato do qual se originar a dívida passiva, o direito e a ação (art. 1.º do decreto n. 20.910 citado; art. 2.º do decreto-lei n. 4.597, de 1942 citado), a prestação periódica (artigo 3.º do decreto n. 20.910 citado), ou não (art. 2.º do decreto n. 20.910 citado) e o direito à reclamação administrativa (art. 6.º do decreto n. 20.910 citado); na data da publicação, no órgão oficial, do ato impugnado ou, quando este de natureza reservada, da data em que dele tiver conhecimento o funcionário (Estatuto dos Funcionários, art. 222);

b) na data do ato que interromper a prescrição (art. 9.º do decreto n. 20.910 cit., art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 citado), ou do último ato ou termo do respectivo processo (art. 9.º do decreto n. 20.910 citado; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597, cit.);

c) na data do último ato ou termo da lide, inclusive da sentença nela proferida (art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 citado).

x x x

Em relação ao cômputo do prazo, não se leva em conta o tempo consumido pela repartição ou funcionário no estudo, no reconhecimento ou no pagamento de dívida, considerada líquida (art. 4.º do decreto n. 20.910, de 1932).

Computam-se os prazos, excluindo o dia do começo, e incluindo o do vencimento: *dies a quo non computatur in termino*; *dies termini computatur in termino*.

x x x

Expirado o prazo originário, ou o novo prazo, que pela metade se conta quando houver interrupção por meio legal, a consequência imediata e irremediável, qualquer que seja o motivo alegado, é a perda do direito de pleitear na esfera administrativa, e bem assim na judiciária.

* * *

A prescrição, ou, melhor, o prazo prescricional suspende-se ou interrompe-se.

Em que pese à semelhança que apresentam, diferença existe acentuada e formal entre a suspensão e a interrupção, não havendo, portanto, como confundí-las.

Na verdade, conquanto importem em descontinuidade do prazo, que se desenvolve, constituem uma e outra fatos absolutamente distintos nas suas origens, extensibilidades e efeitos.

Assim é que :

a) a suspensão decorre de causa ou causas excludentes de qualquer intervenção do credor ou titular do direito; a interrupção é unilateral, e resulta sempre de expressa manifestação da vontade desse mesmo titular;

b) a suspensão assenta comumente na demora por parte da repartição, ou do funcionário em dar andamento ao processo de estudo e reconhecimento da dívida e de seu pagamento; a interrupção independe de motivo ou motivos dessa

ou de ordem congênere, e afasta qualquer intromissão, deliberada ou involuntária, do devedor;

c) a suspensão revela preexistência de parte, maior ou menor, já vencida do prazo prescricional; a interrupção presume, de hábito, a iminente expiração desse mesmo prazo;

d) a suspensão encerra a noção, que lhe é inerente, de retomada do prazo em que ocorre; a interrupção importa em cancelamento dos dias, meses ou anos até então decorridos antes da extinção do referido prazo;

e) a suspensão supõe prazo em desenvolvimento; a interrupção, prazo que expira;

f) a suspensão pode surgir uma ou mais vezes no transcurso do prazo; a interrupção, por sua própria natureza, só uma vez pode ser utilizada, o que geralmente se verifica no último ou nos últimos dias do aludido prazo;

g) a suspensão não afeta nem prejudica o direito pleiteado; a interrupção, se não é processada em tempo hábil, extingue o direito e a ação;

h) a suspensão produz apenas simples solução de continuidade no prazo prescricional, e, por isto mesmo, vincula o tempo vencido ao tempo por vencer; a interrupção dá início a novo prazo, menor em dias, mas de efeitos inteiramente iguais aos do prazo transcorrido.

Não corre a prescrição durante a demora da repartição, ou de funcionários:

a) no estudo da dívida;

b) no reconhecimento da dívida e sua apuração;

c) no pagamento da dívida, considerada líquida.

Aí estão enfileiradas hipóteses de suspensão, verificáveis:

a) pela entrada do requerimento do titular do direito nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação dos respectivos dia, mês e ano;

b) pela entrada do requerimento do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação dos respectivos dias, mês e ano, na conformidade do disposto no parágrafo único do art. 4.º do mencionado decreto n. 20.910, de 1932, *verbis*:

“A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação de dia, mês e ano”.

Não tem, entretanto, efeito de suspender a prescrição, isto é, o prazo prescricional:

a) a demora do titular do direito ou de seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito ou ação (art. 5.º do decreto n. 20.910, de 1932);

b) a demora do titular do crédito ou de seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem pedidos durante os prazos respectivamente estabelecidos para a extinção do seu direito à reclamação (art. 5.º do decreto n. 20.910, cit.);

c) o fato de não promover o andamento do feito judicial durante os prazos respectivamente estabelecidos para a extinção do seu direito à ação, ou à reclamação (art. 5.º do decreto n. 20.910 cit.; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597, de 1942);

d) o fato de não promover o andamento do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para a extinção do seu direito à ação, ou à reclamação (art. 5.º do decreto n. 20.910 cit.).

A interrupção somente uma vez é admissível (art. 8.º do decreto n. 20.910 cit.; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 cit.), e, regularmente processada, dá lugar a novo prazo correspondente à metade do prazo originário (art. 9.º do decreto número 20.910 cit.; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 citado).

Interrompe-se a prescrição pela citação inicial feita ao devedor, e pelo protesto judicial.

Releva notar, porém, que a citação inicial não produzirá esse efeito, se por qualquer motivo, for anulado o respectivo processo (art. 7.º do decreto n. 20.910 cit.), e, bem assim, que consumir-se-á a prescrição no curso da lide sempre que a partir do último ato ou termo da mesma, inclusive da sentença nela proferida, embora passada em julgado, decorrer o prazo de dois anos e meio (artigo 3.º do decreto-lei n. 4.597 cit.).

Conta-se o novo prazo decorrente da interrupção da data do ato ou fato que a produziu ou do último ato ou termo do processo de protesto para aquele efeito, ou da lide (art. 9.º do decreto n. 20.910 citado; art. 3.º do decreto-lei n. 4.597 citado).

Retoma-se o prazo, no caso de suspensão, desde que cessem ou desapareçam os motivos que a determinaram.