PRESCRIÇÃO DAS DÍVIDAS FISCAIS — A PRESCRIÇÃO BIENAL ESTABELECIDADA NO CÓDIGO CIVIL E AS DÍVIDAS FISCAIS DE VALOR INFERIOR A CEM CRUZEIROS

— A prescrição das dívidas fiscais sempre foi, em nosso direito, regulada por lei especial.

— As dívidas ativas da Fazenda Pública não prescrevem em dois anos, mas, em trinta, salvo as inferiores a Cr\$ 500,00, que estão sujeitas à prescrição de 10 anos.

— Interpretação do art. 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil, e do art. 19 da Lei n.º 3.396, de 24-11-1888.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte *versus* Joaquim Alves Bambirra

Recurso Extraordinário n.º 4.457 — Relator: Sr. Ministro

GOULART DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso extraordinário n.º 4.457, de Minas Gerais, entre partes, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e Joaquim Alves Bambirra :

---

damento da prescrição — também atua sôbre os créditos da Fazenda, mesmo por impostos. Confirma-o MÁRIO PUGLIESE, declarando que, de um modo geral, para tôdas as questões sôbre duração, interrupção, suspensão do prazo prescricional, se deve recorrer às normas do Código Civil e aos princípios gerais da matéria, os quais também determinam as condições necessárias para que a prescrição se opere, ou para que esta se suspenda ou se interrompa.¹⁶ Todavia, adverte o ilustre mestre da ciência das finanças que, relativamente aos prazos prescricionais, se as leis tributárias não os estabelecem, a prescrição será a ordinária de 30 anos estabelecida para os casos gerais, no Código Civil. Nas próprias expressões do eminente Professor:

*“Se debe advertir que cada vez las leyes financieras no fijan un término particular de prescripción, hay que aplicar el término de treinta años, generalmente establecido para la materia civil.”*¹⁷

---

16 MARIO PUGLIESE, *Derecho Financiero*, trad. de José Silva, México, 1939, pág. 267.

17 Ob. cit., pág. 265.

Acordam os Ministros da Segunda Turma, do Supremo Tribunal Federal em conhecer do recurso e dar-lhe provimento, na forma das notas taquígráficas juntas.

Rio, 28-4-44. — José Linhares, Presidente. — Goulart de Oliveira, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte propôs contra Joaquim Alves Bambirra executivo fiscal para haver o pagamento de 231\$500 correspondente ao imposto predial relativo aos exercícios de 1932 a 1936, juntando os títulos devidamente inscritos, orçando qual dêles em menos de cem mil réis.

Realizado o sequestro, ouvido o Curador Geral do Estado, foram com a sua concordância julgadas prescritas as dívidas, de acordo com o disposto no art. 178, § 7.º, n.º II, do Código Civil, visto serem inferiores a cem mil réis e haver decorrido prazo superior a dois anos.

---

9. Por ocasião da feitura de nosso Código Civil, os deputados FREDERICO BORGES e JÚLIO DOS SANTOS apresentaram emendas, cada qual por sua vez, com a finalidade expressa de estabelecer o atual art. 178 que a prescrição ali cogitada deveria abranger “as dívidas ativas da União, Estados e Municípios”. Tais emendas foram rejeitadas,¹⁸ o que vem pôr a descoberto, mau grado o atual desprestígio dos trabalhos preparatórios como elemento de interpretação da lei, que o legislador não quis estabelecer, no Código Civil, casos especiais de prescrição para as dívidas ativas da Fazenda Pública.

Assinalando que a lei é expressão da vontade do Estado e, como tal atua de modo autônomo, desvinculada do pensamento e tendências de seus elaboradores, tem-se ultimamente desmerecido o elemento histórico como fonte esclarecedora da lei.

Mas, como a vontade do Estado se manifesta é por seu legislador, e se o pensamento dêste é rastreável, não se compreende que, em casos de dúvidas e perplexidades, não seja pertinente, para esclarecimento da lei, a indagação do pensamento que a animou, através dos trabalhos preparatórios, ou seja, dos elementos históricos. BLACK aconselha às côrtes de justiça que se valham desta fonte, com o senso de realidade tão dos americanos:

*“In aide of the interpretation of an ambiguous statute, or one which is susceptible of several different constructions, it is proper for the courts to study the history of the bill...”*¹⁹

---

18 Cfr. FERREIRA COELHO, *Código Civil*, vol. XI, pág. 346.

19 *Interpretation of law*, n.º 91, pág. 224.

A Prefeitura, por seu representante legal, agravou e a 2.^a Câmara Civil do Tribunal de Apelação proferiu o acórdão de fls. 23, confirmando o despacho (lê).

Inconformada ainda a Prefeitura manifestou o seu recurso extraordinário, com fundamento na alínea *d* do art. 101 n.º III da Constituição Federal, visto divergir o acórdão recorrido da jurisprudência deste Supremo Tribunal.

O arrazoadado se encontra a fls. 28 a 29, falando a Procuradoria Geral a fls. 39 (lê).

“Conforme nosso parecer, ora junto por cópia e proferido em caso análogo (Rec. Extr. n.º 5.691), opinamos que ao recurso seja dado provimento, para se julgar não prescrita a ação.

Distrito Federal, 5 de junho de 1943. — *Luiz Gallotti*, Procurador da República. De acórdo, *Gabriel de R. Passos*.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — O recurso extraordinário se funda na letra *d* do art. 101, n.º III, da Constituição Federal, isso porque,

---

Embora o valor do argumento de ordem histórica não seja absoluto, cedendo em determinadas hipóteses a tantos outros, estamos em que os trabalhos preparatórios do Código Civil também evidenciam não haver êste estabelecido prazo de prescrição para as dívidas ativas, de qualquer valor, das pessoas jurídicas de direito público interno, deixando essa estipulação às leis especiais, senão à norma geral de seu art. 177 comb. com o art. 179 (prescrição ordinária, de 30 anos). Dá-se, aqui, em nosso direito, na realidade, a aplicação daquele mesmo princípio enunciado por FRITZ FLEINER, que cita em seu abono a WINDSCHEID-KIPP e GERHARD: “*Las pretensiones de derecho público prescriben solo después de los 30 años; sin embargo, la legislación reciente ha introducido prescripciones de menos duración para las diferentes clases de tributos públicos (impuestos, cuotas de seguro etc.) en interés de la seguridad de los ciudadanos*”.²⁰

10. Não vamos ao extremo de negar à União o poder de legislar sobre prescrição de impostos estaduais e municipais, como pretendem CASTRO MAGALHÃES, VIOTTI DE MAGALHÃES, AMÍLCAR DE CASTRO e PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO para concluir que, se o art. 178, § 7.º, n.º II, abrangesse êsses créditos, seria inconstitucional: somente o Estado e os Municípios, segundo os citados autores, poderiam dispor sobre prescrição de suas dívidas

contra a jurisprudência dêste Supremo Tribunal, insiste o Tribunal de Apelação de Minas Gerais em aplicar o dispositivo do Código Civil para regular a prescrição nos procedimentos que visam a cobrança de dívidas fiscais.

Conheço do recurso e lhe dou provimento para, reformando a decisão recorrida, entender não prescrita a ação, devendo o Tribunal julgá-la como de direito.

A prescrição das dívidas fiscais sempre foi em nosso direito regulada por lei especial, pondo-se assim a matéria em perfeita regulação com a vontade do legislador manifestada na disposição preliminar do Código Civil.

O argumento do acórdão de que embora êsse Código "regule os direitos e obrigações de ordem privada concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações" não guardou êle coerência, encerrando várias disposições de puro direito público, e por isso justo é aplicar o texto que reputa consumada a prescrição na hipótese, não convence da justiça mesma, nem da lógica judiciária... Basta ponderar que, regulando-se a dívida fiscal na sua origem, no seu regime e no processo de sua cobrança por leis especiais, alheias ao Código Civil, não seria natural que a êste só se recorresse no que respeita à prescrição.

---

fiscais, em vista da competência para decretar os seus tributos, que a Constituição lhes outorga.

Ora, conforme procurámos esclarecer (n.º 8 *supra*), o direito financeiro não elaborou novo instituto da prescrição. Êste é tomado do direito civil. Ora, cabendo privativamente à União legislar sobre êsse ramo do direito (Const. Fed., art. 16, n.º XVI), segue-se que somente ela poderá regular a prescrição das dívidas ativas da Fazenda Pública federal, estadual e municipal. Se, pois, ao Poder Legislativo da União é lícito fazê-lo, necessário é, porém, como se viu, que o faça de modo expresso, estabelecendo, distintamente, de modo indubitável, êsses prazos prescricionais, mormente se os mesmos tiverem de ser erigidos em códigos privados, como o Código Civil, sob pena de só se lhes aplicar a prescrição ordinária, como, a propósito do direito italiano, assinalou PUGLIESE (n.º 8 *supra*).

A lei estadual ou municipal é que, a nosso sentir, não poderá dispor sobre prescrição, instituto de direito material: seria inconstitucional e contrária às nossas tradições jurídicas. Por isso mesmo é que nenhum Estado legislara, até hoje, ao que se sabe, sobre essa matéria.²¹

---

21 Cfr. MARTINS DE OLIVEIRA, *A Prescrição em Direito Fiscal*, in *Rev. For.*, vol. 84, pág. 307.

As copiosas razões ajuntadas pelo Procurador da República no arrazoado de fls. 40, ao parecer agora oferecido, fornecem argumentos que acabam de convencer.

VOTO

O Sr. *Ministro Bento de Faria* — As dívidas ativas da Fazenda não prescrevem em dois anos, mas, em trinta, como bem o demonstra a Procuradoria Geral da República a fls. 40 e já tivemos ocasião de sustentar em caso semelhante. Apenas as não excedentes de 500\$000 estão sujeitas a prescrição de 10 anos (art. 19 da Lei n.º 3.395, de 24 de novembro de 1888).

Assim conheço do recurso e dou-lhe provimento para julgar não prescrita a ação e mandar seja a mesma julgada como de direito.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Tomaram conhecimento do recurso e deram-lhe provimento, unânimemente.

---

11. Por outro lado, jamais se poderia admitir, como sugere o Prof. ESTÊVÃO PINTO, que se a lei não cuida, expressamente, da prescrição das dívidas fiscais de pouca monta, que se aplique, por analogia, a prescrição bienal estatuída no Código Civil.²²

Ora, a prescrição, que faz sucumbir a ação, é matéria de direito estrito, não comportando, por sua índole, aplicação analógica. O Código Civil a exclui, nitidamente, quando afirma, no seu art. 179, que “os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo art. 177” e o prazo previsto neste último artigo, para as ações pessoais, é de 30 anos.

A analogia não se aplica, como se vê, em matéria de prescrição.²³ Nos casos não previstos no art. 178, a prescrição será a ordinária, do art. 177.

12. De outra parte, é certo que pode o Código Civil conter disposições de direito público. Entre estas, acha-se a regra que sujeita as pessoas jurídicas de direito público interno “aos efeitos da prescrição”. Mas, daí não se há de concluir que suas normas restritivas, quais as que estabelecem os prazos prescricionais, expressos e taxativos, enumerados no art. 178 e seus parágrafos, se apliquem às obrigações de direito tributário, direito público, sem expressa declaração da lei. A esse ramo do direito não se pode

---

²² Rev. For., vol. 94, pág. 210.

²³ Cfr. acórdão do Supremo Tribunal Federal in Rev. Forense, vol. LXXI, pág. 295.