

Questão - Nota máxima: 20,00

Professora Natália Parente

O servidor João do Pão solicitou ao órgão ao qual está vinculando o pagamento de valores atrasados. O órgão reconheceu administrativamente o débito.

Após um ano do deferimento, não tendo recebido qualquer montante, João solicitou o pagamento dos valores reconhecidos administrativamente. Nessa oportunidade, o órgão respondeu que nada era devido, porque, à época do deferimento, os valores já estavam acobertados pelo manto da prescrição.

Solucione o caso hipotético à luz do princípio da boa-fé objetiva.

Questão – Comentários

A situação exposta dá conta do reconhecimento de débito administrativo prescrito e, também, de comportamento contraditório da Administração Pública.

Sendo assim, o caso hipotético narrado trata de dois temas principais: **renúncia do prazo prescricional pela Fazenda Pública** e **princípio da boa-fé objetiva**.

a) **Renúncia do prazo prescricional pela Fazenda Pública:**

Sobre o primeiro tema, é importante fazer duas indagações, quais sejam:

1. O reconhecimento administrativo de débito prescrito importa em renúncia à prescrição?

Segundo o STJ, o reconhecimento administrativo de débito prescrito importa renúncia tácita à prescrição.

Esse entendimento foi objeto do informativo 509 do STJ, publicado no ano de 2012. Veja:

- 1. O reconhecimento administrativo do débito importa em renúncia ao prazo prescricional já transcorrido, sendo este o termo inicial a ser levado em consideração para a contagem da prescrição quinquenal.** Precedentes: AgRg no AREsp 50.172/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/04/2012; AgRg no Ag 1.218.014/RJ, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 04/10/2010; AgRg no Ag 894.122/SP; Quinta Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 04/08/2008.
- No presente caso, apesar do reconhecimento administrativo do débito, ocorrido em 02/05/2002, ter importado renúncia à prescrição, sua publicação deve ser tida como termo inicial para a contagem da prescrição quinquenal do Decreto-Lei 20.910/32. Assim, com o ajuizamento da presente ação ordinária em 11/07/2008 deve ser reconhecida a prescrição, considerando que ultrapassado o prazo quinquenal. (AgRg no AgRg no AREsp 51.586/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/11/2012, DJe 22/11/2012)

Do acórdão acima, extraímos as seguintes conclusões:

O reconhecimento administrativo do débito importa em renúncia ao prazo prescricional já transcorrido.

O reconhecimento administrativo do débito passa a ser o termo inicial a ser levado em consideração para a contagem da prescrição quinquenal.

Além disso, o mesmo entendimento foi reiterado em sede de recurso repetitivo, *in verbis*:

3. Nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32, 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 for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem".

4. Pelo princípio da *actio nata*, o direito de ação surge com a efetiva lesão do direito tutelado, quando nasce a pretensão a ser deduzida em juízo, acaso resistida, nos exatos termos do art. 189 do Novo Código Civil.

5. **O ato administrativo de reconhecimento do direito pelo devedor importa (a) interrupção do prazo prescricional, caso ainda esteja em curso (art. 202, VI, do CC de 2002); ou (b) sua renúncia, quando já se tenha consumado (art. 191 do CC de 2002).**

[...]

21. [...] Acórdão sujeito à sistemática do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008.

(REsp 1270439 PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/06/2013, DJe 02/08/2013)

Com efeito, a prescrição que corre em favor da Fazenda Pública é quinquenal, tendo em vista a aplicação da regra especial prevista no Decreto n. 20.910/32, *in verbis*:

Art. 1º 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 for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Ainda que o prazo prescricional que corra a favor da Fazenda Pública seja regulamentado pelo referido decreto, é o Código Civil que regulamenta a renúncia a prescrição em seu artigo 191:

Art. 191. A **RENÚNCIA DA PRESCRIÇÃO PODE SER EXPRESSA OU TÁCITA**, e só valerá, sendo feita, sem prejuízo de terceiro, depois que a prescrição se consumar; tácita é a renúncia quando se presume de fatos do interessado, incompatíveis com a prescrição.

No caso exposto, quando a Administração reconheceu a existência de um débito administrativo já acobertado pelo manto da prescrição, ela renunciou tacitamente o prazo prescricional.

Foi renúncia, porque o prazo prescricional já havia se consumado. Foi tácita, porque a Administração, ao reconhecer o débito administrativo, deferindo o pedido de João do Pão, praticou ato incompatível com a prescrição.

Por tais razões, é possível falar que o reconhecimento do débito pela Administração Pública importa renúncia ao prazo prescricional.

Neste ponto, surge uma questão interessante, que trazemos apenas a título de reflexão:

Qual seria o prazo prescricional após a renúncia da prescrição pela Fazenda Pública? Seria ele quinquenal ou ele correria pela metade, à semelhança do que ocorre para interrupção da prescrição?

Veja que, no primeiro julgado acima, o STJ fixa o entendimento que o prazo quinquenal volta a correr inteiramente após o reconhecimento do débito.

De outro lado, o segundo julgado tangencia a questão, abordando o seguinte:

Quanto aos efeitos da renúncia à prescrição, há basicamente três correntes:

- (1) a prescrição não volta a correr;
- (2) a prescrição volta a correr pelo prazo inteiro; e
- (3) a prescrição volta a correr pela metade (produzindo os mesmos efeitos da interrupção).

O julgado descarta a primeira opção, porque não se coaduna com o ordenamento jurídico brasileiro e continua:

Por outro lado, a adoção da segunda tese traz situação de quebra da equidade e de confronto aberto com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Se aceita, permitirá que o prazo prescricional já consumado pela inércia do titular volte a correr por inteiro, enquanto o prazo prescricional que estava em curso, e foi interrompido, fluirá somente pela metade. Deveras, não há diferença ontológica entre interrupção por reconhecimento da dívida e renúncia à prescrição. A diferença é de ordem exclusivamente temporal: se o devedor reconhece o direito do credor no curso do prazo prescricional há interrupção; quando já consumado, há renúncia à prescrição.

Assim, tratando-se de institutos equivalentes, e por que não dizer simétricos, não é razoável, nem proporcional, permitir que tenham efeitos distintos, autorizando que a prescrição renunciada volte a

correr por inteiro, enquanto a prescrição interrompida corra somente pela metade. Justamente em razão dessa equivalência, ou simetria, que entendo correta a terceira posição, que atribui à renúncia os mesmos efeitos da interrupção, voltando a prescrição a correr pela metade.

E aí, o que adotar em prova?

Difícilmente, isso seria cobrado, porque não há uma posição firme da jurisprudência. Contudo, o STJ majoritariamente adota a posição do prazo quinquenal, o que é prejudicial à Fazenda Pública.

Se for em uma peça e for necessário salvar a Fazenda Pública, aconselhamos ir com a posição do segundo julgado.

Se for em uma questão ou parecer, aconselhamos explicar ambos os entendimentos, adotando preferencialmente o entendimento do primeiro julgado. É importante não esquecer de falar sobre a diferença entre os institutos da renúncia e interrupção do prazo prescricional, que merecem tratamento distintos, e, também, da novação da obrigação anterior e do nascimento de uma outra a partir do reconhecimento do débito administrativamente.

2. É possível que a Fazenda Pública renuncie o prazo prescricional?

Essa questão é tortuosa, porque o interesse público é indisponível, mas observe que o STJ entende pela possibilidade de forma majoritária. Nada obstante, é possível encontrar julgado isolado em sentido contrário, *in verbis*:

5. Por outro lado, na linha do entendimento desta Corte, o fato acolhido pelo Tribunal de origem não implica renúncia à prescrição. Isso porque, em se tratando de Fazenda Pública, a renúncia à prescrição pressupõe expressa lei autorizativa. Assim, o instituto da renúncia à prescrição, norma de caráter essencialmente privado, não se compatibiliza com os princípios que regem a Administração Pública, de modo que a irrenunciabilidade da prescrição, no âmbito do regime de direito público, é consequência da própria indisponibilidade dos bens públicos.

Nesse sentido: REsp 747.091/ES, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 6.2.2006; AgRg no REsp 907.869/ES, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 18.12.2008. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (REsp 1196773/PA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/09/2013, DJe 29/10/2013)

O fundamento nodal do julgado acima é a indisponibilidade dos bens públicos, o que demandaria lei autorizativa para possibilitar a renúncia ao prazo prescricional. Ocorre que o STJ, de forma majoritária,

não analisa a questão sob essa ótica. Pelo contrário, vê no reconhecimento administrativo do débito o nascimento de uma nova obrigação, que deixa de ser natural, para se tornar novamente exigível, tanto que o termo inicial prescricional para cobrança desses valores passa a ser desse reconhecimento.

De um modo ou de outro, o caso exposto deve ser definido pela impossibilidade de indeferimento do pedido do servidor, após o deferimento, pela Administração Pública, tendo em conta que o ordenamento jurídico impede a adoção de comportamentos contraditórios, tanto de particulares quanto da própria Administração Pública. Veja o que diz o STJ:

Os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como a vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio dos administrados.

RMS 20.572/DF

b) Princípio da boa-fé objetiva:

A vedação ao comportamento contraditório decorre necessariamente da cláusula geral da boa-fé objetiva.

A boa-fé objetiva se relaciona com o princípio da segurança jurídica e, também com o da proteção à confiança, o que torna necessário explicá-los.

Com efeito, o princípio da segurança jurídica tem duas acepções:

1. Objetiva: Limita a retroatividade dos atos estatais, impedindo que prejudiquem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF).

2. Subjetiva: Protege a confiança dos administrados, exigindo uma previsibilidade dos atos estatais. É o que a doutrina chama de proteção à confiança.

O princípio da proteção à confiança limita a atuação do Estado, que não pode atuar em contradição a atos pretéritos. Pelo contrário, o Poder Público deve manter a coerência e lealdade com os administrados. Com esse princípio, a Administração se autovincula a comportamentos e precedentes administrativos anteriores, não podendo alterar abruptamente o modo de agir administrativo.

Rafael Oliveira pontua que tal princípio limita a discricionariedade administrativa. Além disso, diz que ele não se confunde inteiramente com a boa-fé objetiva, ainda que sejam bem parecidos. Veja:

Não obstante a enorme dificuldade de diferenciação entre os princípios da boa-fé e da confiança legítima, é possível afirmar que **a boa-fé deve pautar a atuação do Estado e do particular, e a confiança legítima é instrumento de proteção do administrado.**

Ademais, a boa-fé objetiva não se confunde com a boa-fé subjetiva. Esta consiste na investigação sobre a vontade e intenção do indivíduo, para apurar o desconhecimento da ilicitude da conduta praticada, ao passo que aquela diz respeito ao comportamento, não importando o aspecto psicológico do agente.

Sendo assim, a boa-fé objetiva é o que se espera das relações jurídicas. É o dever de lealdade e coerência que deve reger o comportamento de particulares e da Administração Pública.

Sobre o tema, Cristiano Chaves e Nelson Rosendal explicam que dela se originam figuras parcelares, tais como o *venire contra factum proprium* (proibição de comportamento contraditório), *supressio* e *surrectio, tu quoque*, entre outras.

No presente caso, importa falar apenas da primeira figura: o *venire contra factum proprium* (proibição de comportamento contraditório). Afinal, a Administração Pública agiu de modo contraditório no caso exposto, o que atrai a teoria dos atos próprios, que é a autovinculação da Administração Pública voluntária. Mazza explica o tema da seguinte forma:

A proteção da confiança do administrado por meio da exigência de atuação leal e coerente do Estado ocorre, ainda, a partir da teoria dos atos próprios (*venire contra factum proprium*), que é aplicável, modernamente, ao Direito Administrativo.

A teoria dos atos próprios, no campo do Direito Administrativo, tem por objetivo principal evitar atuações contraditórias e desleais nas relações jurídico-administrativas, com violação aos princípios da proteção da confiança legítima e da boa-fé.

A teoria dos atos próprios possui três requisitos:

- a) identidade subjetiva e objetiva: o ato anterior e o ato posterior emanam da mesma Administração e são produzidos no âmbito da mesma relação jurídica;
- b) a conduta anterior é válida e unívoca: capaz de gerar a confiança (expectativa legítima) na outra parte da relação jurídica; e
- c) atuação contraditória: incompatibilidade do ato posterior com o ato anterior.

Por fim, é válido dizer que a teoria dos atos próprios, haurida da boa-fé objetiva, aplica-se ao presente caso, porque todos seus pressupostos de aplicação estão presentes, quais sejam: unidade na relação jurídica, conduta anterior é válida e, por fim, contradição entre o ato anterior e posterior.

Por fim, Alexandre Mazza diz que a teoria dos atos próprios difere-se da proteção à confiança pelos seguintes motivos:

TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS	PROTEÇÃO À CONFIANÇA
Legalidade do ato vinculante anterior	Aplicação na hipótese de atos inválidos
Exige unidade na relação jurídica	Não exige unidade na relação jurídica

Questão – Grade de correção

ASPECTOS FORMAIS

PONTO AVALIADO

NOTA

- Legibilidade;
- Organização textual.

PONTOS: 0,0 – 3,0

- Gramática;
- Concatenação de ideias.

PONTOS: 0,0 – 3,0

Comentários do professor:

ASPECTOS JURÍDICOS

PONTO AVALIADO

NOTA

ITEM A

- Possibilidade de renúncia à prescrição. Artigo 191 do CC. Entendimento do STJ.

TOTAL DE PONTOS DO ITEM A: 0,0 – 7,00

Comentários do professor:

ITEM B

- Conceito de boa-fé objetiva. Teoria dos atos próprios. Impossibilidade de comportamento contraditório.

• Salientar que, neste caso, o ato anterior é válido, diferenciando o instituto da proteção à confiança.

TOTAL DE PONTOS DO ITEM B: 0,0 – 7,00 (3,5 CADA).

Comentários do professor:

NOTA