

## DA PRESCRIÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO (\*)

João Leitão de Abreu (\*\*)

O permanente escapa ao tempo, visto que este nada mais é do que medida do ser enquanto suscetível de movimento. A mensuração temporal sujeita-se o que tem princípio e fim, pois, como ensina o Aquinata, supõe princípio e fim tudo quanto se move. Quando se afirma que o tempo influi sobre a realidade, usa-se expressão figurada para dizer-se que os fenômenos sucedem-se uns aos outros ou duram e, sucedendo-se ou durando, provocam outros fenômenos. O tempo, que não é coisa, em sentido próprio, senão categoria que serve à apreensão e ordenação do real, não é responsável pelo nexó entre os fenômenos, mas unicamente marca o ritmo em que a sua sucessão se realiza. São os fatos mesmos que, tangidos pela causalidade, assim eficiente como final, influem, pois, uns sobre os outros. Porém como, dentro da ordem contingente, não é possível pensá-los senão no quadro do temporal, assere-se que o tempo influi sobre a realidade, constituindo ele mesmo um fato. Com esta ressalva é que se pode dar curso à idéia de que o tempo, como fato, influi sobre o direito, assumindo a feição de fato jurídico.

A influência do tempo sobre o cosmos jurídico exerce-se sobre os seus dois polos: o do direito objetivo e o do direito subjetivo. Exclui-se, é certo, a ação do tempo, no tocante, assim à lei eterna, como aos princípios primeiros da lei natural, por isso que

---

(\*) Este artigo foi escrito pelo autor há mais de 12 anos e publicado sob os auspícios do então Conselho do Serviço Público, em 1961. Era propósito do autor rever e ampliar esse trabalho, mas à vista de suas crescentes atribuições, tal não foi possível. Entre não publicar, por falta dessa atualização, e republicá-lo, nos termos iniciais, preferimos esta. (nota da redação)

(\*\*) Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República.

são uma e outros imutáveis e, destarte, imunes aos efeitos do que é temporal. O mesmo não passa, contudo, quanto à lei humana, que é mutável e sujeita por isso às injunções do tempo. As normas que nela se estabelecem são obra da inteligência e vontade do homem e sofrem da imperfeição que a estes é natural. Por isso mesmo a lei, enquanto expressão do direito humano, como que imita a fonte donde emana: nasce, dura ou vive e extingue-se ou morre. É verdade que, não se destinando a vigência temporária, a lei aspira à perpetuidade. A vocação para o permanente, que se predica da lei, nada mais representa, porém, do que a atração dos seres criados pelo que é perfeito e como tal imutável. Por ser humana e, pois, imperfeita é que a lei reclama sempre correções, que se processam mediante as transformações que, a intervalos mais ou menos longos, nela sempre se registram. Mudando-se o tempo, mudam-se também as leis, que dele sofrem, assim, a influência. Tal é o senhorio do tempo ou dos fatos, que nele se desdobram, sobre a lei, que esta encontra no tempo uma das limitações que a realidade opõe ao comando todo-poderoso do legislador. Em atitude, onde transparece uma das angústias perenes do homem, não se furta, por vezes, o legislador à tentativa de operar, como que por golpe de magia, a reversibilidade do tempo. Não é outro o seu intento quando prescreve normas retroativas, nem diverso o seu escopo, quando estabelece, quanto aos fatos jurídicos, a repristinação dos seus efeitos, de maneira a repor as coisas no estado em que se encontrariam se o curso dos eventos se tivesse efetuado em estrita conformidade com a ordem jurídica. É evidente que esse esforço não poderia jamais alcançar, de forma integral, o resultado a que se dirige, pois a isso se opõe o próprio tempo, pelo seu caráter de irreversibilidade. A palavra com que o real responde ao comando legislativo, em tais hipóteses, é "quod factum est infectum fieri nequit". Logo, o mais que ao legislador se consente é engendrar ficção de retroatividade, pela qual se consideram fatos e efeitos jurídicos não ocorridos como se foram realizados, para se lhes imputar, no presente, conseqüências que teriam se as coisas assim se tivessem passado. À vontade legislativa, qualquer que seja o seu teor energético, não se dá, por conseguinte, fazer que não tenha acontecido o que, de fato, aconteceu.

Sob outra forma, igualmente importante, age o tempo, no entanto, sobre a lei, limitando-lhe os efeitos. O que, na realidade, acontece, as conseqüências que se ligam ao comportamento humano, desde que perdurem por espaço mais ou menos longo, exerce, por igual, irrecusável influência sobre a lei, no que entende com a sua eficácia. Destina-se a lei a manter estado de fato que se

reputa desejável ou a promover comportamento que se tenha como exigido pelo bem comum. Num como noutro caso, intenta ordenar a conduta do homem. Não o faz sob a forma suasória de apelos ou de conselhos, porém debaixo do tom enérgico do comando. A lei edita-se para que se traduza exteriormente em fatos, de maneira regular, o comportamento que prescreve. Quando a norma, que nela se insere, encontra correspondência no agir humano, diz-se que a lei é eficaz.

Ora, próprio do direito, segundo a expressão de Jhering, é a sua realizabilidade. Norma jurídica que não se mostra capaz de eficácia falha ao seu destino e inclina-se para a sua suplantação pela eficácia contrária oriunda de outra regra de conduta. A que-rela mais do que milenar a respeito das relações entre lei e costume supõe, em última análise, a paralisação ou suspensão da eficácia da lei, em face da eficácia contrária ou conflitante, que se irradie de outros fatos munidos de força normativa. Quando esse estado de coisas se prolonga por tempo mais ou menos longo, vê-se a ciência do direito compelida a decidir se a norma costumeira, que, quanto aos efeitos, prima sobre a lei, revogou, ou não, a norma legislativa, privando-a de validade, uma vez que de eficácia já se encontra despida.

Qualquer que seja a posição que se assuma perante essa vexata quaestio, nela está ínsito o reconhecimento da influência do tempo sobre o direito. Para que se dê o costume como capaz de vencer a lei, sempre se exigiu que a eficácia da norma, nele traduzida, persistisse durante tal ou qual tracto de tempo. Reconhecia-se, destarte, implicitamente, ser o tempo capaz de influir sobre a lei, de maneira análoga à em que se manifesta a ação que lhe é própria sobre o direito subjetivo, sob a forma da prescrição. Os canonistas, com a argúcia que lhes é peculiar, deram pela analogia. Quando, no *Codex Juris Canonici*, se regulam os casos, aliás limitados, em que o costume pode vencer, revogando-a, a lei eclesiástica, a linguagem que aí se usa é a de que, dentro em certos prazos, quarenta e cem anos, o costume prescreve e, pela prescrição, revoga a lei. Alude-se, por certo, à prescrição dita aquisitiva, mercê da qual o costume se transmudaria de fato em direito, investindo-se em todas as prerrogativas de norma jurídica, pela suplantação da norma legal, cuja eficácia repeliu, *tractu temporis*.

No que diz respeito ao direito comum, demonstrou, entretanto, Ruy Cirne Lima, com a maestria que lhe é usual, que o costume, em verdade, não só não vence hoje a lei, revogando-a, como jamais operou essa modificação na ordem jurídica. O mais que o costume acarreta é a paralisação espacial da eficácia da norma legal. Sem revogar a lei, opera o costume tão somente co-

no direito particular, afastando a incidência da norma legal no tocante a determinados lugares ou regiões. As relações entre lei e costume são, unicamente, as suscetíveis de se estabelecerem entre direito comum e direito particular. Mesmo, porém, em face das relações que o sábio jurisconsulto, com inexcusável riqueza de documentos, dá como intercedentes, ainda no âmbito de países ditos de direito costumeiro, entre lei e costume, abre-se sempre lugar para a influência que o tempo, mediante os fatos que nele se desencadeiam, é capaz de operar quanto à lei, pois os efeitos desta, embora parcialmente, podem ser tolhidos pelo costume.

Como medida das relações de concomitância ou de sucessão dos fenômenos ou fatos, figura o tempo entre as fórmulas indispensáveis para que se desenhe o quadro do real, enquanto suscetível de movimento. Desse meio de mensuração há de servir-se, pois, a lei para submeter ao seu império, ainda que em termos de dever ser, a ação do homem, procurando, nem sempre com êxito, determinar-lhe a vontade, quer em face de si mesmo, quer de seus semelhantes, quer, por fim, da natureza não livre. Múltiplas são as medidas temporais que a lei utiliza para regular os efeitos dos fatos a que dá ingresso no mundo jurídico. Entre essas medidas contam-se, exemplificativamente, as que dizem respeito ao termo legal, ao prazo preclusivo, ao usucapião, ao termo presuntivo e à prescrição.

A *praescriptio temporalis* ou *temporis*, à qual, segundo a opinião hoje dominante, se reserva o *nomen juris* de prescrição, antes partilhado pelo usucapião, como *praescriptio longi temporis*, sinala o prazo após o decurso do qual a pretensão ou a ação não mais pode exercitar-se. A ordem jurídica deixa à iniciativa do titular da pretensão ou do direito promover a eficácia que no direito e pretensão se acha em potência. Não o fazendo, durante certo tempo, não usando dos meios que para isso lhe são assegurados, retira-lhe a ordem jurídica o instrumento que lhe estava ao dispor, diante da ocorrência do que se denomina prescrição. Pode esta ser então, invocada, como *exceptio*, pelo sujeito passivo da obrigação, que se vê, assim, quando tardiamente atacado pelo credor, liberto do encargo de realizar a prestação que lhe incumbia.

A *praescriptio temporalis* ou *temporis* não era conhecida no velho *jus civile* dos romanos. Durante largo tempo, as ações todas, ou quase todas, tinham-se como perpétuas. Embora a *actio* se achasse imune aos efeitos do tempo, podia, contudo, o *judex*, segundo a lição do Rudolf Sohm, no seu luminoso "Institutionen des römischen Rechts", concluir, no uso da liberdade que se lhe reconhecia na apreciação dos fatos, pela não consistência da prova do direito, diante da longa omissão em suscitar-se-lhe a eficácia,

pelo uso da *actio* cabível. A atividade inovadora do pretor é que se deve a instituição das primeiras ações, cujo exercício se subordinou a prazo. Ao criar, no edito ânua, ação em tutela desse ou daquele direito, sujeitava o pretor o exercício dela ao prazo da sua investidura: "Intra annum", — proclamava, referindo-se a tais ações, — "judicium dabo". A influência do direito honorário, neste terreno, não tardou a manifestar-se no campo do *jus civile*, onde certas ações passaram, também, a encontrar limitação temporal de exercício. O escasso pendor do jurisperito romano para a generalização impediu, porém, durante largo período, que se formulassem princípios abstratos a respeito da prescrição das ações. Prescrição só havia nos casos expressamente enumerados, quer no âmbito do *jus civile*, quer no do *jus honorarium*. Somente no século V é que, por obra do Imperador Teodósio II, se veio a introduzir, como regra geral, a prescrição, como fórmula para tolher a ação ao titular do direito ou da pretensão, que o não exercesse durante certo prazo. Mantiveram-se, então, os prazos especiais, já consagrados, mas, quanto aos casos não previstos, se estabeleceu que a prescrição, como direito regular, se operaria em trinta anos e, como direito singular, em obséquio aos interesses de certas entidades, em quarenta anos. Então se frisava, porém, que a *praescriptio temporis* tolhia a *actio*, mas deixava incólume o direito.

A análise da prescrição, no que concerne à fórmula pela qual atua, manifesta, novamente, de maneira persuasiva, a influência da realidade, em seus aspectos extrajurídicos, sobre o direito. O que o sistema jurídico toma em conta para dar a *exceptio* ao prescribente mais não é do que estado de fato oposto ao que se deveria criar pela observância do direito. Este procura, como um dos seus pontos cardiais, a ordem; e se a tranqüilidade que dela resulta se instaura no social, o direito, em múltiplos casos, tende a assegurar-lhe a permanência, embora não chegue ao ponto de dar como não direito aquilo que, sob o seu império, como direito se constituiu. Ao direito ou pretensão retira, pela prescrição, a possibilidade que tinha o seu titular de lhe exigir a eficácia. A omissão do titular do direito ou pretensão em repelir-lhe a ofensa, mediante o apelo à ação, não acarreta, no entanto, o perecimento do título jurídico, que pode retomar, a qualquer momento, a eficácia anterior, perante renúncia, pelo prescribente, à *exceptio*.

O tempo não só influi, pois, sobre a lei, ou sobre o direito objetivo, como também sobre o direito subjetivo. Não perde a lei, como já se viu, a sua validade pelo costume, que a contrarie. Seus efeitos, entretanto, paralisam-se pelos fatos em que o costume se manifesta. Coisa análoga dá-se com o direito subjetivo,

que se vê, pelo fato contrário a ele, desdobrado dentro em certo período, despido de eficácia, sem ficar privado de validade.

Os traços fundamentais da prescrição, na forma como vieram a vincar-se na evolução romana do instituto, são os que hoje dominam, inclusive no nosso direito. É certo que se quebrou a unidade anterior, em que se abrangia sob o mesmo capítulo a *praescriptio longi temporis* e a *praescriptio temporalis*, aquela, hoje, qualificada à parte, no direito positivo de alguns países, entre os quais o nosso, como fenômeno jurídico distinto, marcado por notas que não permitem compreendê-lo no instituto da prescrição, que, em termos próprios, só diz respeito à *praescriptio temporis*.

A prescrição, em nossa lei civil, está regulada em termos gerais. Além de prescrições de prazos especiais, consagra-se o prazo ordinário de vinte anos, no qual incidem os direitos e pretensões para os quais não se estipulou prazo menor de exercício. Não se pode dizer, porém, que se tenham de todo abolido as *actiones perpetuae* do velho direito romano, pois estas subsistem quanto aos direitos e pretensões que, pela sua natureza, se devem ter como escapos à prescritibilidade. O campo da prescrição não se estende, assim, a todos os direitos e pretensões, que povoam o mundo jurídico, mas tão só àqueles direitos e pretensões que não estão protegidos, em razão da intocabilidade do bem jurídico que tutelam, por *actiones perpetuae*, se assim se podem chamar, na aceitação que ao instituto se atribuiu, nos primórdios do direito romano, as ações imprescritíveis.

Quanto ao direito administrativo, cumpre que o problema prescricional se examine sob duas faces: a das dívidas ativas e a das dívidas passivas das pessoas de direito público.

A primeira questão que importa resolver-se é se as dívidas ativas das pessoas administrativas, isto é, as em que estas figuram como credoras, sujeitam-se à prescrição. Não existem, segundo observa Savigny, no seu monumental "System des heutigen römischen Rechts", pesquisas sérias e profundas acerca das ações do fisco. Adverte ele, porém, que as ações especiais do fisco sujeitavam-se já a prescrição, em época na qual as ações em geral eram imprescritíveis. O princípio da prescrição vintenária para as dívidas fiscais expressa-se em passo de Hermogeniano, recolhido no Digesto, Livro 44, tit. 3, 13, verbis: "In omnibus fisci quaestionibus, exceptis causis in quibus minora tempora servari specialiter constitutum est, viginti annorum praescriptio custo ditur". No mesmo sentido é a regra do Livro 48, tit. 17,2. Nota Theodor Mommsen, na sua monografia sobre o Direito Penal Romano (Römisches Strafrecht), que a prescrição vintenária das dívidas fiscais se estendeu, em caráter geral, às ações criminais.

Não incidia, contudo, a prescrição vintenária sobre as ações fiscais, quando tivessem por objeto a cobrança de dívidas resultantes de impostos. De qualquer forma, não deixa de ser curioso o fenômeno de haver precedido a consagração, embora parcial, da prescrição das ações fiscais à das demais ações. Tanto mais é isso para estranhar, quanto é certo que a evolução posterior do direito, até os tempos modernos, propendeu para inverter a posição anterior, pois, enquanto se mantinha a prescrição das ações em geral, recalcitrava-se em admitir que as ações fiscais prescrevessem. Nos períodos regalistas essa tendência ganhou foros de cidade, sendo expressão dela, no velho direito francês, o brocardo: "qui mange la vache du roi, cent ans après en paye les os", e, no direito saxão, o de que "nullum tempus occurrit regi".

No direito brasileiro, anterior ao Código Civil, vigorava a regra de que as dívidas ativas da Fazenda Nacional prescreviam em quarenta anos (Decreto n.º 857, de 12 de novembro de 1851, art. 9.º). Prescrições de prazo menor se estabeleceram, em casos especiais, de maneira que a quarentenária passou a considerar-se a prescrição ordinária das dívidas ativas. Com a entrada em vigor do Código Civil, propôs-se a questão de se determinar qual a repercussão, no campo do direito administrativo, das normas editadas a respeito da prescrição.

Quanto às dívidas ativas, sustentou Clóvis Beviláqua que a codificação do direito civil adotará princípios donde se lhes inferia a imprescritibilidade. A imunidade das dívidas ativas à prescrição resulta, para Clóvis, da combinação dos art. 66, III e 67, do Código. No primeiro desses dispositivos se arrolam entre os bens públicos os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades. No segundo se estatui que esses bens só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma, que a lei prescrever. Da inalienabilidade que assim se impõe aos bens públicos tira o grande jurisconsulto, qual consectário inevitável, a imprescritibilidade das pretensões das fazendas federal, estadual e municipal, quanto aos bens que lhes enriquecem o patrimônio. Limita-se ele, no comentário à prescrição quinquenária, a escrever: "A razão não justifica esse privilégio e, muito menos, a imprescritibilidade das dívidas ativas, que resulta dos termos claros do art. 66, III, combinados com os do art. 67. É certo", — acrescenta, — "que o art. 163 declara que as pessoas jurídicas estão sujeitas ao efeito da prescrição, mas essa regra não se estende às pessoas jurídicas de direito público interno. Tal", — conclui, — "o sistema, que prevaleceu no Código Civil".

Observa, entretanto, Ruy Cirne Lima, que a regra da inalienabilidade dos bens públicos não está posta, no art. 67, em termos absolutos, visto que cessa a sua incidência nos casos e forma que a lei estabelecer. "Essa lei", — escreve o eminente jurisperito, no seu livro "Princípios de Direito Administrativo Brasileiro", que se tornou um dos clássicos de nossa literatura jurídica, — será normalmente a lei da União, ou a lei do Estado, ou a lei do Município, enfim, a lei da pessoa legiferante de quem o bem público depender. A prescrição, no entanto, é reputado tema de direito civil sobre o qual aos Estados mesmos se recusa competência para legislar. De tal maneira, só a lei federal poderá estabelecer os casos de prescrição dos direitos em geral da União, dos Estados e dos Municípios. Mas é indiscutível que a lei federal poderá fazê-lo. Reduz-se, pois, a opinião de Beviláqua à afirmativa de que nenhuma lei federal regula e estabelece a prescrição dos direitos da União, dos Estados e Municípios". Ainda, porém, que entendida nessa acepção a assertiva do grande codificador da nossa lei civil, não poderia ela, contudo, como acen-tua Cirne Lima, ser acolhida, pois, nesse particular, a razão está com Luiz Carpenter, quando discorre: "O Código Civil nos artigos 177 e 178 teve o cuidado de não se referir a nenhuma ação comercial; mostrou, assim, que era estranho, ou alheio, às ações comerciais, cujo prazo de prescrição continuaria a ser regulado pelas leis comerciais. Com relação, porém, ao direito administrativo e ao direito processual, o Código Civil Brasileiro não guardou a mesma atitude, uma vez que estabeleceu prescrições especiais, ou mais curtas do que a ordinária que, de outra sorte, cairiam na esfera das leis administrativas e das leis processuais. Daí e do que diz o art. 179 do mesmo Código Civil Brasileiro, concluímos que a prescrição de trinta anos é, também, a prescrição ordinária vigente no direito administrativo e no direito processual do Brasil" (Manual do Código Civil Brasileiro, de Paulo de Lacerda, t. IV, Rio de Janeiro, n.º 186, p. 368).

Não obstante a autoridade incomparável de Beviláqua, não mais se questiona, hoje, contudo, acerca da prescribibilidade das dívidas ativas das pessoas administrativas. Mantém-se, todavia, aceso o debate quanto aos prazos em que a prescrição de tais dívidas se opera. O exame do problema revela a existência de três posições, cada uma das quais se arroga a prerrogativa de ser a que corresponde à melhor interpretação dos textos legais. A primeira é a dos que asserem regular-se a prescrição das dívidas ativas, nascidas fora do direito civil, pelas prescrições estabelecidas em leis especiais. Ao regime prescricional do Código Civil sujeitar-se-iam, porém, os direitos e pretensões em que as pessoas administrativas se investissem sob a proteção da lei civil. Des-

tarte, para pretensão ou direito constituído sob norma administrativa, prescrição especial, prevista em lei vagante ao largo do Código; para pretensões ou direitos privados, constituídos por incidência do Código, prescrição civil, tal como nele se regula. Em consonância com essa doutrina, aplicar-se-ia às dívidas ativas, quando correspondessem a pretensões ou direitos subjetivos públicos, a prescrição quarentenária, instituída no Decreto n.º 857, de 12 de novembro de 1851, se não estivesse, em lei especial, prazo menor; quando a pretensão ou direito subjetivo fosse privado, a prescrição ordinária seria de vinte anos, se não caísse sob prescrição de menor prazo, dentre os arrolados no Código Civil. Em sentido quase oposto estão os que sujeitam aos prazos do Código Civil a prescrição das dívidas ativas das pessoas de direito público, qualquer que seja a sua origem. Entre essas duas posições, quase antagônicas entre si, encontra-se a doutrina dos que dão como sujeita ao regime do Código a prescrição das dívidas ativas das pessoas administrativas, excetuadas as dívidas fiscais, que se tenham posto, em lei especial, sob disciplina prescricional própria. Esse terceiro entendimento, que constitui como meio termo entre os anteriores, é o que reúne a maioria dos sufrágios. De acordo com essa terceira posição, é este o regime prescricional das dívidas ativas da fazenda pública: a) os casos não previstos incorrem na prescrição ordinária de vinte anos; b) sujeitam-se, ainda, as dívidas ativas aos prazos menores de prescrição estatuídos na lei civil; c) a prescrição das dívidas fiscais, assim entendidas as tributárias, regula-se pelas normas especiais que a tal propósito tenham sido editadas.

A prescrição das dívidas passivas do Estado, ou seja, daquelas em que este figura como devedor, madrugou, também, ao menos quanto à fazenda nacional, no direito pátrio, que as submete, tradicionalmente, ao prazo prescricional de cinco anos. Chama, desde logo, a atenção, quando se examina o tema, a exigüidade do prazo prescricional, que coloca as entidades públicas em posição vantajada em relação aos demais sujeitos de direito. Há quem chegue a increpar à quinquenária o constituir-se em privilégio, odioso como soem ser os privilégios, das pessoas administrativas. A verdade é, porém, que razões poderosas militam em favor de prescrições curtas para as dívidas passivas do Estado. Referindo-se ao direito francês, em que as dívidas passivas do Estado sujeitam-se a preclusão quadrienal, justifica Marcel Wa-line a brevidade do prazo em que decai o direito creditório contra as pessoas administrativas. Afirma ele, deduzindo argumento que vale para o nosso direito, que a regra da preclusão quadrienal é consequência indireta da noção de exercício orçamentário. É incompatível, na realidade, com o princípio da anualidade do

orçamento ter a administração pública que avir-se, em momento dado, com o encargo de acudir ao pagamento de despesas relativas a muitos exercícios. Importa, antes, que as contas de cada exercício se encerrem, definitivamente, no mais breve período, para que se torne possível, a prol do interesse coletivo, a boa gestão das finanças públicas.

Consagrou, em nosso direito, o princípio da prescrição quinquenária das dívidas passivas da Fazenda Nacional a Lei de 30 de novembro de 1841, art. 20. Corrido quase um decênio, sobreveio o Decreto n.º 857, de 12 de novembro de 1851, onde, para facilitar-lhe a aplicação, se conferiu desenvolvimento à regra da prescrição quinquenária. Coube a esse Decreto implantar, quanto à prescrição das dívidas passivas da Nação, as normas que haveriam de constituir as bases permanentes do instituto, uma vez que as modificações posteriormente introduzidas, por via legislativa, no regime da prescrição quinquenária, não infletiriam, fundamentalmente, as coordenadas descritas pelo ato de 12 de novembro de 1851. A inovação de maior porte que se afirma haver o Código Civil adotado a propósito teria consistido na ampliação do âmbito de incidência da quinquenária, que se sustentava concernir, antes do advento da codificação civil, apenas às dívidas passivas da Nação. Entendia-se que a prescrição quinquenária denotava privilégio, deferido à Nação. Força era entender-se, pois, em termos estritos a regra que a dava como capaz de operar, pelo decurso do quinquênio, a desoneração da Fazenda Nacional. Quaisquer que tenham sido, porém, as vacilações registradas em se limitar, já sob o regime republicano, a prescrição quinquenária às dívidas passivas da União, o certo é que, a partir do Código Civil, espancaram-se, a tal respeito, todas as dúvidas, por isso que este submeteu, explicitamente, à prescrição de cinco anos, assim as dívidas da União, como dos Estados e dos Municípios.

Problema análogo veio a propor-se, no tocante à prescribibilidade no quinquênio, a respeito das dívidas passivas das chamadas entidades autárquicas. Novamente se argumentou, para excluí-las da aplicação, primeiro do Código Civil, art. 178, § 8, 10, VI, e, depois, do Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, com a natureza dessas regras legais, que reclamavam interpretação estrita, não podendo, destarte, estender-se a hipóteses nelas não previstas. Referiam-se os preceitos legislativos em que se regulava a quinquenária unicamente à União, Estados e Municípios. Logo, não se poderiam compreender como beneficiárias desses dispositivos as entidades autárquicas. Ao decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agosto de 1942, coube tal como fizera o Código Civil, quanto à legislação anterior, ampliar o campo de incidência da quinquenária. Por via dele passaram essas pessoas jurídicas de di-

reito público a gozar, também, da proteção que a prescrição de cinco anos confere ao patrimônio dos entes administrativos de existência necessária.

Beneficiários da prescrição especial de cinco anos, são, por conseguinte, no estado atual do nosso direito, todas as pessoas administrativas. Definidos assim os sujeitos que a prescrição favorece, resta apurar-se, no entanto, se a imunidade, que o decurso do quinquênio outorga, ao ataque judiciário, por parte de quem pretenda reintegrar direito, que afirme ter sido ofendido pela administração, alcança todas as ações ou se, ao contrário, estão algumas delas a salvo da *exceptio* que a quinquenária pode conferir.

Já se demonstrou, nos breves traços em que se desenhou a evolução histórica da prescrição das ações, que estas, a princípio, eram tidas como imprescritíveis. Os direitos e pretensões mantinham-se a salvo de reação jurídica pelo seu não exercício, diante da proteção que lhes assegurava a perpetuidade das ações. O interesse da paz social fez, porém, que se rompesse, aos poucos, a muralha protetora que representava para os direitos as *actiones perpetuae*. A história do direito narra que, ao lado de ações perpétuas, outras ações se foram instituindo, às quais se assinava prazo de exercício, chegando-se, por fim, a formular regra de prescrição ordinária, para aplicar-se aos direitos, cuja acionabilidade não se encontrasse especialmente prevista. Apesar da generalização do princípio da prescribibilidade das ações, nunca chegou, porém, a delir-se do orbe jurídico a figura da *actio perpetua*, no sentido do direito romano primitivo, pois que a expressão, com a mudança operada, na ordem jurídica, quanto à prescribibilidade das ações, passou a empregar-se para denotar as ações sujeitas à prescrição ordinária, entretanto que, para as demais ações, se reservou o *nomen juris* de *actiones temporales*.

Em face da persistência de ações imprescritíveis, ou perpétuas, as regras sobre prescrição cumpre se entendam, pois, em termos hábeis: só incidem quando prescritevel a ação ou pretensão. Parece que, colocando-se assim o problema, gira-se em raciocínio circular, incorrendo-se em *petitio principii*. A dificuldade em enuclear-se conceito de ação imprescritível reside em que o tema prescricional é o teatro por excelência do arbítrio legislativo, que ora restringe, ora amplia o campo da prescrição, pondo, não raro, debaixo de seus efeitos ações que, antes, por longo tempo, se tinham como imprescritíveis, qualquer que seja a índole da pretensão ou do direito, que tutelavam. Por maior que seja a generalidade conferida até hoje à incidência da prescrição, sempre se manteve ao largo dela grande número de ações. Quais sejam elas, pertence ao *nobile officium* do intérprete determinar.

No número das ações imprescritíveis contam-se, para exemplificar, as concernentes ao estado das pessoas. Invoca-se esse exemplo, porque guarda ele afinidade com o status do indivíduo, na ordem política. Da mesma sorte que são imprescritíveis as ações relativas ao estado das pessoas, na ordem privada, encontram-se, também, fora do alcance da prescrição quinquênaria as ações destinadas a desfazer ofensa ao estado político dos indivíduos.

Não incorrem, destarte, em primeiro lugar, na quinquênaria, as ações que, pela natureza do direito ou pretensão que tutelam, se tenham como imprescritíveis. Refogem, ainda, à prescrição quinquênaria, segundo opinião que se pode dizer geral, as ações reais, cujo prazo de prescrição é o comum, estabelecido para tais ações na lei civil. Permanecem, pois, no campo da prescrição quinquênaria como sujeitas aos seus efeitos, somente as ações pessoais. Mas, — indaga-se, todas as ações pessoais, tenham ou não conteúdo patrimonial? Vozes autorizadas, que decisões jurisprudenciais corroboram, proclamam não serem os direitos pessoais, a que falte conteúdo patrimonial, alcançados pela quinquênaria, que só abrangeria, assim, os direitos pessoais de objeto patrimonial.

A afirmativa de que as pretensões e ações pessoais, esvaziadas de interesse patrimonial, não se sujeitam à prescrição quinquênaria, funda-se na exegese de expressões usadas pelo legislador, quando curou, em diversos momentos, da prescrição das dívidas passivas da fazenda pública. Já no Decreto n.º 857, de 12 de novembro de 1851, se dizia que a prescrição de cinco anos, a respeito da dívida passiva da Nação, operava a completa desoneração da Fazenda Nacional do pagamento da dívida, que incorria na mesma prescrição. Sujeitavam-se, pois, nesse Decreto, a prescrição quinquênaria somente direitos de ordem patrimonial, pois o de que nele se cogitava era na desoneração da Fazenda Nacional de suas dívidas. Considerou-se, depois, em face da Lei de 28 de agosto de 1908, que se mantivera, nesse ato legislativo, a orientação anterior, dados os termos em que se achava concebido o seu art. 9.º, onde se preceituava: "A prescrição quinquênaria de que goza a Fazenda Federal (Decreto n.º 857, de 12 de novembro de 1851, arts. 1 e 2) se aplica a todo e qualquer direito e ação que alguém tenha contra a dita Fazenda, e o prazo da prescrição corre da data do ato ou fato do qual se originar o mesmo direito ou ação, salvo a interrupção por meios legais". Como se tenha dito, nesse preceito legal, que a prescrição atingia todo e qualquer direito contra a Fazenda Federal, concluiu-se, ainda, que ficavam incólumes à quinquênaria os direitos que, por falta de objeto patrimonial, não se pudessem qualificar como dirigidos contra a mesma Fazenda. De maneira análoga se dispôs só-

bre a matéria, primeiro no Código Civil e, mais tarde, no Decreto n.º 20.910, de sorte que, nesses diplomas legais, não se haveria, também, inovado quanto ao alcance da quinquênaria. No Código Civil, art. 178, § 10, VI, se diz que prescrevem em cinco anos as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal; devendo o prazo da prescrição correr da data do ato ou fato do qual se originar a mesma ação". No Decreto n.º 20.910, art. 1.º, se repete a regra do Código Civil com pequena alteração: "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". Em relação à norma do art. 178, § 10, VI, surpreendem-se, no art. 1.º do Decreto de 1932, estes acréscimos: **qualquer direito ou ação, em vez de, apenas, qualquer ação e a locução seja qual for a sua natureza, que não constavam no texto da disposição codificada.**

É, sem dúvida, procedente a doutrina segundo a qual o Decreto n.º 857 sujeitou à prescrição quinquênaria somente os direitos pessoais enriquecidos de conteúdo patrimonial. Isso porque são claros, a esse propósito, os termos em que a regra da prescrição quinquênaria ali se consagrava. "A prescrição de cinco anos, a respeito da dívida passiva da Nação, opera", — estatuiu o seu art. 1.º, — "a completa desoneração da Fazenda Nacional do pagamento da dívida". À prescrição tão somente de dívidas era que se referia esse dispositivo. Logo, não se poderia entender que pretensões e ações das quais não resultasse ônus patrimonial para a Fazenda Nacional se sujeitavam, também, à prescrição dita de cinco anos.

Não parece, porém, que, perante a Lei de 1908, se pudesse sustentar, com procedência, a mesma exegese. O que, ao contrário, se afigura certo é que, já nesse diploma legal, se ampliou a quinquênaria também aos direitos e ações pessoais sem conteúdo patrimonial. Presta-se a essa inteligência o texto do seu art. 9.º, visto que nele está dito: "A prescrição quinquênaria de que goza a Fazenda Federal (Decreto n.º 857, de 12 de novembro de 1851, arts. 1 e 2) se aplica a todo e qualquer direito e ação que alguém tenha contra a dita Fazenda..." Veja-se bem: a prescrição de que gozava a Fazenda Federal era a de cinco anos, quanto às suas dívidas passivas; como dívidas passivas reputam-se, de outra parte, as concernentes às obrigações de conteúdo patrimonial. Logo, quando a Lei de 1908 mandou que essa mesma prescrição, i.é., a de cinco anos, se aplicasse a todo e qualquer direito e ação contra a dita Fazenda, quis por debaixo da prescrição quinquênaria

também direitos e ações sem objeto patrimonial. A não ser assim, teria incorrido em reiteração ociosa e vazia do que já estava no Decreto n.º 857. A não aceitar-se essa leitura da Lei de 1908 cumpriria que se entendesse o seu art. 9.º como se tivera dito: "A prescrição de cinco anos das dívidas passivas, isto é, das obrigações de conteúdo patrimonial, aplica-se a todas as obrigações de conteúdo patrimonial". Exatamente porque essa interpretação não se podia conciliar com o pensamento da lei, pos Luiz Carpenter o prestígio da sua autoridade a favor da tese de que, desde esse diploma legal, ficaram sujeitas à quinquenária todas as pretensões e ações, de objeto patrimonial ou não, contra a União. Admitiu, entretanto, esse jurisperito que a Lei de 1908 não conseguira registrar, na forma exterior do seu texto, o pensamento capital que parecia ditá-lo: "O texto, — observou ele, — disse "Fazenda Federal", que é o mesmo que "Fisco Federal", quando devera ter dito "União Federal". O Código Civil seguiu, em substância, a via traçada na Lei de 1908, inclusive no tocante à impropriedade da expressão do pensamento, que pretendeu enunciar. Disse ele, no art. 178, § 10, VI: "Prescrevem em cinco anos as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal", quando devera ter dito, ainda segundo a crítica de Carpenter: "Prescrevem em cinco anos as ações de cobrança das dívidas passivas da Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, e bem assim toda e qualquer ação contra a União, os Estados ou Municípios".

No Decreto n.º 20.910 reforça-se a idéia, que nas disposições legais anteriores se exprimira quanto à amplitude da prescrição quinquenária, com o acréscimo, que nele se observa, da expressão "seja qual for a sua natureza", que após à locução "qualquer direito e ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal".

Isto não obstante, emergem, com freqüência, opiniões, oriundas de juristas de autoridade muito aceita, onde se propugna a tese de que a quinquenária só incide sobre os direitos de caráter patrimonial. Cavalos de batalha dos defensores dessa explicação do pensamento contido nas normas relativas à quinquenária é o raciocínio segundo o qual o de que nelas se fala é sempre de prescrição de direitos e ações contra a Fazenda Pública. Por Fazenda Pública querer-se-ia denotar o fisco, que, segundo velha tradição jurídica, constitui o centro de imputação das relações patrimoniais do Estado. Cabe retrucar-se, porém, com Carpenter, que não se envolve no uso dessa expressão mais do que impropriedade técnica, que não deve servir a frustrar o escopo da lei. Quando se recalitre, no entanto, apesar de tudo, em anuir

RCGERS, Porto Alegre, 3(6): 15-34, 1973

à tese de que incorre na quinquenária todo e qualquer direito ou ação pessoal, seja qual for a sua natureza, de ordem patrimonial ou não, contra as pessoas jurídicas de direito público, haveria invocar, em apoio da hermenêutica que ora se sustenta, texto legislativo em que a questão se acha resolvida em termos peremptórios. Trata-se do Decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agosto de 1942, cujo art. 2.º estende a quinquenária às dívidas passivas das entidades autárquicas. "O Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932", reza esse preceito legal, — "abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades ou órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos". Não tendo usado vocábulo capaz de significar que era aos direitos e ações de caráter patrimonial que se referia, imprescindível se fazia, se tal a sua intenção, tivesse estabelecido isso em termos explícitos.

Embora essa regra diga respeito às entidades autárquicas, cumpre se tenha em conta que o seu escopo era, simplesmente, o de estender a prerrogativa da prescrição quinquenária a essas pessoas jurídicas de direito público. Servindo-se da fórmula estilística que empregou, deixou manifesto o legislador que, no seu pensamento, eram colhidos pela prescrição de cinco anos todos os direitos e ações, qualquer que fosse a sua natureza, de caráter patrimonial ou não. Uma vez que não se lhe pode atribuir o intento de ter pretendido inovar na matéria, cumpre concluir-se que conferiu ele interpretação, que se pode dizer autêntica, cuja eficácia, ao menos como lei nova, é irrecusável, às normas legais anteriores, em que a prescrição quinquenária se regulou.

Não distingue, pois, a nossa ordem jurídica, nas pretensões, direitos e ações pessoais contra as entidades públicas, os de natureza patrimonial e os de objeto não patrimonial, para submetê-los, no primeiro caso, à prescrição quinquenária, e, no segundo, à vintenária, tal como se daria, se essa distinção se houvera feito. Todos os direitos e ações pessoais, qualquer que seja a sua natureza, contra as pessoas jurídicas de direito público, incorrem na quinquenária ou nas prescrições de prazo menor previstas em lei especial.

A única distinção que se pode fazer, no se interpretarem as regras acerca da quinquenária, em nome do princípio, aqui posto em fórmula inversa, de que ao intérprete é lícito distinguir, onde a lei não distingue, quando nela se haja dito mais do que se pretendia dizer, cifra-se em que estão fora da órbita da prescrição de cinco anos as ações reais, para não falar das imprescritíveis. Se a interpretação restritiva, nesse caso, não se autorizasse, ter-se-ia, em primeiro lugar, que não haveria ação que na prescrição

RCGERS, Porto Alegre, 3(6): 15-34, 1973

não incorresse, o que importaria em negar-se a existência, quando nelas figurasse o Estado como réu, de todo o elenco de ações imprescritíveis. Demais, cumpriria capitular como incidentes na quinquenária, as ações reais, quando estas, pela sua condição de ações "erga omnes", não seguem, propriamente, a pessoa, mas a coisa mesmo, não se podendo assim, incluí-las entre as ações que se definem como dirigidas contra as pessoas administrativas.

Em resumo: as ações pessoais contra os entes jurídicos de direito público ou prescrevem nos cinco anos da lei, se não houver prescrição de menor prazo, ou não prescrevem. Porque "tertium non datur", não haverá invocar-se, em nenhum caso, a prescrição ordinária de vinte anos.

No regime jurídico anterior ao vigente, interrompida a prescrição, não só o seu prazo voltava a correr por inteiro, como não havia limite para as interrupções. Esse o *status quaestionis* mesmo sob o art. 178, § 10, VI, do Código Civil. Inovou, porém, a esse respeito, o Decreto n.º 20.910, pois só admitiu que a interrupção se desse uma vez e estabeleceu que o prazo da prescrição interrompida voltaria a correr por metade. Essa regra aplica-se à quinquenária, bem como a prescrições de prazo menor.

Problema interessante é o que se tem suscitado no tocante à prescrição quinquenária, quando interrompida esta antes do transcurso de dois anos e meio. Indaga-se se, em tal hipótese, o prazo novo será, ainda, o mesmo, isto é, de dois anos e meio. A resposta afirmativa acarretaria a incongruência de se ter por encurtado o prazo de cinco anos precisamente para os que mais vigilantes se hajam mostrado na defesa do seu direito ou pretensão, como se daria quanto aos que interrompessem a prescrição logo no primeiro ano. Poderia consumir-se, a respeito destes, a prescrição pouco após o decurso de dois anos e meio a contar do ato ou fato de que tivesse resultado a ofensa ao direito ou pretensão, quando, se não tivessem interrompido a prescrição, esta só se consumaria ao cabo de cinco anos. Para que se não incorra, pois, nessa inconsistência, mister é que se empreste acolhida ao princípio de que, em tais casos, o prazo prescricional se devolve pelo tempo que faltar para a integração do quinquênio. Poderia parecer, *prima facie*, que essa inteligência do texto legal briga com os princípios que informam a prescrição. O certo é, porém, que a chamada prescrição quinquenária, tal como se acha desenhada no Decreto n.º 20.910, é instituto em que se não guardam, na sua pureza, os elementos que são característicos da prescrição, tais como a interrupção indefinida e a devolução do prazo por inteiro. A prescrição quinquenária, com só admitir uma interrupção e com o devolver o prazo por metade, está, contudo, a meio caminho entre a figura da prescrição e do prazo preclusi-

vo ou preclusão. Com fundamento nas notas preclusivas do instituto é que se reputa aceitável a solução que ao problema se tem oferecido, quando a interrupção se registre antes do transcurso dos dois anos e meio a contar da ofensa do direito.

Debates acesos sempre se feriram a respeito dos meios de se interromper a prescrição. Concentrou-se a polêmica, invariavelmente, em torno do efeito da reclamação administrativa, a fim de se apurar se era interruptivo ou se apenas suspensivo do prazo prescricional. Sob o regime do Decreto n.º 857 prevaleceu a opinião que dava à reclamatória eficácia interruptiva. Encontrava apoio essa direção doutrinária e jurisprudencial no que se prescrevia no art. 12 desse Decreto, verbis: "Aqueles que quiserem segurar o seu direito obstando a que corra para a prescrição o tempo consumido por demora e embaraços das Repartições, poderão requerer, e se lhes dará um certificado da apresentação do requerimento e documentos com especificada declaração do dia, mês e ano".

Diante da fórmula ambígua que aí se utiliza para determinar-se a eficácia da reclamatória administrativa e da assertiva, corrente em doutrina, de que a suspensão *ex tunc* corresponde à interrupção, é de convir-se em que havia lugar para a exegese segundo a qual a reclamação administrativa constituía meio de interromper a prescrição. Com o advento do Código Civil reacendeu-se, porém, a querela em torno do problema. A prescrição, ainda a tocante à matéria administrativa, fez-se, por obra da codificação, tema de direito civil. As formas estatuídas, pois, no direito civil, como capazes de operar a interrupção da prescrição, deviam, pois, em boa hermenêutica, ter-se como as sós idôneas para operar esse efeito. Cumpria se repelisse a reclamação administrativa como meio de interromper a prescrição, por isso que não contemplado esse procedimento, peculiar ao âmbito da administração, entre as causas que o Código dá como instrumento de interrupção do prazo prescricional. Apesar disso, reconheceu-se, em numerosos arestos, tal virtude à reclamação administrativa. O mesmo Carpenter, no magnífico volume em que comenta o Código, na parte onde este regula a prescrição, admite que a lei civil não teria exaurido, no rol que enunciou, as causas de interrupção da prescrição, visto que entre elas impendia se contasse a reclamatória perante a administração pública.

Persistiu-se, ainda que sem unanimidade, em dar à reclamação administrativa efeito interruptivo mesmo em presença da Lei n.º 5.761, de 25 de junho de 1930, embora do texto desse ato legislativo o que se devera ter tirado era que a reclamatória possuía efeito meramente suspensivo e não interruptivo da prescrição. Com a promulgação, porém, do Decreto n.º 20.910 ga-

nhou terreno, conquanto em meio a vacilações, o princípio de que a reclamação administrativa apenas suspende o curso do prazo prescricional. A tornar esse princípio irrecusável concorrem, de maneira categórica, os termos inequívocos dos arts. 4.º e 5.º desse ato legislativo. Como a querer espancar qualquer dúvida quanto ao efeito que à reclamatória administrativa se deve ligar, disse o legislador, explicitamente, que tal efeito é o de suspender a prescrição. “Não corre a prescrição”, — reza o art. 4.º, — “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”. “A suspensão da prescrição, neste caso”, — acrescenta o parágrafo único desse artigo, — “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 o efeito de suspender a prescrição”, — estabelece, a seu turno, o art. 5.º, — “a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados, ou o fato de não promover o andamento do feito judicial, ou do processo administrativo, durante os prazos respectivamente estabelecidos para a extinção do seu direito, à ação ou reclamação”.

O só efeito da reclamação administrativa, quanto à prescrição das dívidas passivas do Estado e de qualquer direito ou ação pessoal contra ele, é, pois, o de suspender o curso da prescrição, ficando-lhe a interrupção na dependência da utilização pelo credor ou titular da pretensão, direito ou ação de um dos meios que, pela lei civil, operam esse efeito. Importa, ainda, se observe que a suspensão da prescrição, por via da reclamatória administrativa, somente ocorrerá quando esta se apresente ou produza dentro do prazo estatuído para a sua formalização. A reclamatória que se deduzir, pois, fora do prazo, ainda que não prescrita a pretensão ou ação, não obstará, destarte, o curso do prazo da prescrição de direito material.

Interrompida, por uma das formas previstas na lei civil, a prescrição das pretensões ou ações pessoais do particular contra o Estado, recomeça ela a correr pela metade do prazo, que corresponderá a dois anos e meio, salvo quando se tratar de prescrição de prazo menor, prevista em lei especial. A prescrição no curso da lide, ou seja, a chamada prescrição intercorrente, dá-se, porém, no prazo de dois anos e meio, trate-se da quinquenária ou de ação sujeita a prescrição mais curta.

É incontroverso assistir ao poder público a faculdade de relevar a prescrição em que haja incorrido a reclamação administrativa. A razão disso está em que aferrar-se a pessoa administrati-

va à prescrição da reclamatória, para negar-se a conhecer dela, importaria, quando líquido e certo o direito pleiteado, em sujeitar os cofres estaduais a encargos de maior porte, que decorreriam, fatalmente, da sentença judiciária, em que se restaurasse o direito violado. Discute-se, entretanto, se, consumada a prescrição de direito material, pode a administração renunciar à exceção que dela resulta. Pontes de Miranda distingue: pode-se renunciar a ela, se não há sentença que, acolhendo a alegação de prescrição, a tenha declarado; não se pode, contudo, exercer a renúncia, se existe sentença que pronuncie a prescrição. Neste caso, somente o órgão legislativo ou, nas entidades autárquicas, o que, no âmbito delas, possa editar norma jurídica, detém competência para autorizar renúncia à prescrição.

O discrimine assim posto pelo insigne jurista não se acha, porém, a salvo de objeções. Pode dar-se, em verdade, que a pessoa administrativa, por *fas* ou por *nefas*, deixe de alegar a prescrição, não só na instância que lhe é própria, como na instância judiciária. Do fato de não se ter, porém, invocado a exceção de prescrição não se infere que se haja, em sentido próprio, renunciado a ela. A renúncia é declaração unilateral de vontade que reclama no seu autor o poder de dispor. Da mesma sorte que, quanto aos sujeitos de direito privado, não é válida a renúncia, se o seu poder de disposição se achar ou excluído por incapacidade ou limitado em virtude de restrições a que a ordem jurídica o subordine, assim também a administração pública não pode exercer a renúncia, pois que o seu poder de dispor dos bens públicos, entre os quais se arrolam os patrimoniais, só se configura nos casos e pela forma que a lei estabelecer. Representaria, sem dúvida, a renúncia à prescrição ato de disposição do patrimônio administrativo. Pelo decurso do prazo prescricional, o patrimônio do prescribente, como diz Beviláqua, obtém um acréscimo, pois exonera-se de uma obrigação. A renúncia envolveria, destarte, a alienação de bens públicos e esta, segundo o art. 67 do Código Civil, não se pode verificar a não ser nos casos e forma que a lei prescrever. Não havendo, pois, lei que *in genere* autorize a renúncia da prescrição, este ato, para praticar-se validamente, subordina-se, em cada caso, a explícita outorga legal.