

FERNANDO OROTAVO NETO

A PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DA CVM

*e o controle de legalidade
do ato administrativo
sancionador*

2027

Capítulo III

A PRESCRIÇÃO NO ORDENAMENTO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO E O SEU REGIME DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL

3.1. O § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA COMO NORMA QUALIFICADORA DA PRESCRIÇÃO. DIREITO MATERIAL E PÚBLICO SUBJETIVO DO ADMINISTRADO. AS LEIS INFRACONSTITUCIONAIS QUE REGEM O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO CIVIL

O jurista alemão **Erik Jayme**, professor das Universidades de Münster, Munique e Heidelberg (cidade que é considerada a Veneza alemã, haja vista ser toda ela recortada por canais, o que a torna, possivelmente, a cidade mais romântica de toda a Alemanha¹) legou ao mundo jurídico a teoria do Diálogo das Fontes (*Theorie der Quellen Dialog*), desde que a apresentou em Haia, em 1995².

Muito mais do que um simples método de superação das antinomias jurídicas (contradição entre normas e princípios de uma mesma ciência), tal como acontece com a ponderação e com o balanceamento, originalmente fundados no princípio da proporcionalidade, a teoria do Diálogo

-
1. **Nota do autor:** Sim, ao contrário do que disse certa vez Carlos V, imperador do sacro império romano-germânico, sobre falar espanhol com Deus, italiano com as mulheres, francês com os homens e alemão com o seu cavalo (*To God I speak Spanish, to women Italian, to men French, and to my horse German*), é possível se apaixonar na Alemanha, onde o romantismo também existe, especialmente em Heidelberg.
 2. JAYME, Erik. *Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1995, II, Kluwer, Haia, p. 36 e ss.

das Fontes parte da premissa da unicidade do direito para chegar à conclusão de que as leis, embora plúrimas e dispersas, multifárias e multiformes, integram o mesmo conjunto positivo de normas, daí exsurgindo a necessidade de se promover uma interpretação sistemática e coordenada entre elas, de modo a que possam ser interpretadas de maneira integrada e convergente, ora se complementando, ora subsidiando a aplicação umas das outras, mas sempre com o intuito de proporcionar a interação do sistema jurídico em que coexistem, para o fim de que o direito possa ser concretizado da forma mais eficiente, harmônica e justa possível.

A utilização da palavra *diálogo* das fontes (*di + a* = dois ou mais; *logos* = lógica ou modo de pensar) foi extremamente feliz, porque retrata, para além da busca incessante pelo consenso, a necessidade de interpretação conjunta de duas normas legais, ao mesmo tempo, no mesmo processo, sem que uma exclua, necessariamente, a outra, ainda que, inicialmente, integrem microssistemas jurídicos diversos.

A professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, **Claudia Lima Marques**, que foi responsável pela chegada da teoria ao Brasil, explica, melhor que todos, os motivos que levaram **Erik Jayme** a propô-la. Diz ela que: “Para [Erik] Jayme, o direito como parte da cultura dos povos muda com a crise da pós-modernidade. O pluralismo manifesta-se na multiplicidade de fontes legislativas a regular o mesmo fato, com a descodificação ou a implosão dos sistemas genéricos normativos (*Zersplietierung*), manifesta-se no pluralismo de sujeito a proteger, por vezes difusos, como o grupo de consumidores ou os que se beneficiam da proteção do meio ambiente, na pluralidade de agentes ativos de uma mesma relação, como os fornecedores que se em organizam cadeia e em relações extremamente despersonalizadas. Pluralismo também na filosofia aceita atualmente, onde o diálogo é que legitima o consenso, onde os valores e princípios têm sempre uma dupla função, o **double coding**, e onde os valores são muitas vezes antinômicos. Pluralismo nos direitos assegurados, nos direitos à diferença e ao tratamento diferenciado aos privilégios dos ‘espaços de excelência’”^[3].

Sendo assim, embora o tema principal do nosso estudo seja a prescrição administrativa, regida pela Lei nº 9.873/99, e, em especial, sua

3. MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 24.

aplicação no âmbito dos processos administrativos sancionadores que tramitam perante a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), acredito estar plenamente justificada, pela adoção da teoria do Diálogo das Fontes, a análise, que agora se perfaz, do instituto da prescrição também em relação às suas demais fontes, quero dizer, sob a ótica das normas integrantes do direito civil, processual civil e constitucional, sendo esta última o centro primário de normatividade de todas as demais. Ainda mais quando o novo Código de Processo Civil, já chamado, metonimicamente, por todos os operadores do direito, de “*Código Fux*”, declara, logo no início, em seu art. 15, que, “**na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**”; promovendo, assim, franca e clara autorização legal para que se aplique a teoria do Diálogo das Fontes no ordenamento jurídico brasileiro.

Porém, mais importante do que simplesmente conhecer as normas civis, processuais civis e constitucionais que tratam da prescrição, uma das intenções deste estudo é promover o cotejo entre todas elas e a norma especial reguladora da prescrição administrativa (Lei nº 9.873/99), para demonstrar não somente que a lei da prescrição administrativa deve, inelutavelmente, ser interpretada conforme a Constituição, mas, também, para sugerir um modo de interpretação sistemática, de natureza supletiva ou subsidiária, que possibilite uma interação real, convergente e harmônica, entre os institutos da prescrição civil e da prescrição administrativa.

Neste passo, impende destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil é o primeiro e principal centro de normatividade regulador do instituto da prescrição, razão pela qual todas as leis infraconstitucionais (complementar, ordinária, geral ou especial) ou normas administrativas internas (deliberações, portarias, instruções ou resoluções), de qualquer espécie, que tenham pretendido normatizar este fenômeno jurídico, seja qual for a área do direito a que se encontrem sujeitas (civil, processual civil, administrativo, penal, processual penal, tributário etc.) devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição, e não à margem ou beirante dela.

4. O Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, foi o presidente da Comissão de juristas, designada pelo Senado Federal, que elaborou o anteprojeto do novo Código de Processo Civil. Antes dele, e por igual motivo, o CPC de 1973 era também designado, informalmente, pelo apelido de “Código Buzaid ou Buzaideano”, em referência ao Ministro Alfredo Buzaid.

Desde que **Hans Kelsen** desenvolveu a teoria piramidal do ordenamento jurídico, é pacífico o entendimento segundo o qual “a ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas uma ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra; e assim por diante, até buscar, finalmente, na norma fundamental pressuposta. A norma fundamental – hipotética nestes termos – é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora”⁵.

A partir desta teoria, decorre e deflui, naturalmente, um *sistema de hierarquização do ordenamento jurídico*, que consagra uma posição hierárquica superior das normas constitucionais sobre as leis infraconstitucionais e de todas elas em relação às normas internas editadas pela Administração Pública, resultando daí o seguinte axioma: as normas inferiores ou internas, assim como as leis infraconstitucionais, jamais poderão contrariar, revogar, derrogar ou obnubilar a Lei das Leis, a Lei Fundamental, a Constituição da República Federativa do Brasil, sob pena de inconstitucionalidade; assim como as referidas normas internas jamais poderão extrapolar os limites das normas primárias às quais estão vinculadas, sob pena de ilegalidade.

Trata-se do chamado princípio da Supremacia da Constituição, segundo o qual, como leciona o professor **Luis Roberto Barroso**, reside no fato de que “toda interpretação constitucional se assenta no pressuposto da superioridade jurídica da Constituição sobre os demais atos normativos no âmbito do Estado. Por força da supremacia constitucional, nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental”⁶.

Interpretação conforme a Constituição, agora segundo o Ministro **Alexandre de Moraes**, significa dar preferência ao sentido da norma que seja adequado ao da Lei Maior: “A supremacia das normas constitucionais

5. KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução do Dr. João Baptista Machado, Coimbra: Arménio Amado Editor, 1962, 2 v., p. 309/310.

6. BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 156.

no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal. Assim sendo, no caso de normas com várias significações possíveis, deverá ser encontrada a significação que apresente conformidade com as normas constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade e consequente retirada do ordenamento jurídico”⁷.

José Joaquim Gomes Canotilho⁸, um dos maiores constitucionalistas modernos, professor da Faculdade de Direito de Coimbra, assinalou a naturalidade do princípio: “o princípio da interpretação conforme a Constituição é um princípio geral de interpretação que, no domínio específico da jurisdição constitucional, remonta ao velho princípio da jurisprudência americana segundo a qual os juízes devem interpretar as leis *in harmony with the Constitution*”. Como diria **Luis de Camões**, no seu poema épico, *Os Lusíadas*: “Cesse tudo o que a musa antiga canta que um valor mais alto se levanta”. No caso, esse valor é a nossa Constituição da República Federativa do Brasil.

Vejam-se, então, as normas constitucionais que regem a prescrição, ora implícita, ora explicitamente:

Preâmbulo

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, **a segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros

7. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 43.

8. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 2002, p. 1292.

residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e **administrativo**, são assegurados **a razoável duração do processo** e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)

XXIX –ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, **com prazo prescricional de cinco anos** para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;

Art. 37. (*omissis*):

§ 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Art. 53. (*omissis*):

§ 5º A sustação do processo **suspende a prescrição**, enquanto durar o mandato.

Art. 146. Cabe à lei complementar: (...)

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (...)

b) obrigação, lançamento, crédito, **prescrição e decadência** tributários.

Dos comandos constitucionais acima, o que se infere é que a Constituição se preocupou em qualificar o transcurso do tempo como fenômeno jurídico, definindo prazos limitativos para evitar sua passagem em aberto, impedindo que a sua indefinição não produza o efeito de eternizar e cristalizar o exercício da pretensão ou ação, de modo a operar indesejável e perigosa instabilidade entre os particulares ou mesmo entre estes e o Poder Público. E eternizar uma situação, a mais das vezes, representa pura crueldade, como fez **Zeus**, ao condenar **Sísifo** a rolar uma pedra enorme até o topo de uma montanha, por toda a eternidade, só para que ele a visse rolar montanha abaixo e ter que subir com ela até o topo, de novo, por inúmeras vezes. Não por acaso, **Albert Camus** escreveu sobre o **Mito de Sísifo** pretendendo simbolizar a vida humana, mais precisamente o absurdo

existente entre o desejo de ordem, segurança e propósito, e a realidade fria e sem sentido experimentada pelo ser humano diariamente.

Em outras palavras, a definição ou solução das relações jurídicas de natureza privada ou pública não se pode perder no infinito, não pode durar para sempre, servindo o instituto da prescrição (e também o da decadência), desta forma, como conteúdo de outros princípios constitucionais da mais pujante compleição organizacional de um Estado Democrático de Direito, tais como: a) **o princípio da segurança jurídica** (preâmbulo e *caput* do art. 5º da CR), elemento conceitual do Estado de Direito e projeção direta do princípio da “**dignidade da pessoa humana**” (inciso III do art. 1º da CR); b) **o princípio da confiança legítima**, ou da lealdade enquanto conteúdo do **princípio da moralidade** (*caput* do art. 37 da CR); c) **a garantia do devido processo legal** (inciso LIV do art. 5º da CR), em especial sob a ótica da **razoável duração do processo** (inciso LXIII, também do art. 5º da CR).

Recorra-se, mais uma vez, a **Canotilho**⁹ quando ensina que os princípios da segurança jurídica e da confiança andam sempre de mãos dadas: “Esses dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos”.

O celebrado e renomado professor foi extremamente feliz em utilizar as expressões “calculabilidade” e “previsibilidade”, pois é pelo **cálculo** da passagem em aberto do tempo que o potencial destinatário de uma pretensão ou ação pode *prever* não mais estar sujeito à sua eficácia, daí nascendo o seu direito subjetivo de excepcionar (*ius exceptionis*) a pretensão ou ação a ser exercida pelo seu titular contra ele, de sorte a tornar-se isento

9. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 257.

a ambas, pela obtenção de declaração por meio da qual se reconheça a ocorrência da prescrição.

Diante dos textos constitucionais transcritos, literalmente, especialmente o do § 5º do art. 37, dúvida não subsiste no tocante à que a prescrição, embora qualificada como um **poder-dever** da Administração Pública, constitui, em igual direção e na mesma medida, um **direito público subjetivo** dos administrados em geral.

Isto porque, a Lei Magna, ao tratar do instituto da prescrição no Capítulo “Da Administração Pública”, versante, pois sobre a Administração Pública de quaisquer dos entes federativos (Capítulo este que, por sua vez, está contido no Título “Da Organização do Estado”), não tratou apenas da **relação endógena** entre os órgãos, entes e agentes administrativos que integram os seus quadros, mas também da **relação exógena** que a Administração Pública mantém ou venha a manter com todos os administrados que estão sujeitos, em abstrato, ao poder regulamentar ou de polícia dela própria.

Deste modo, é muito importante afirmar a qualificação da prescrição como **direito público subjetivo** dos administrados em geral, pois, como acontece com qualquer direito subjetivo público, cuida-se de situação jurídica ativa, de proveito ou ganho, que aqueles detêm perante o Estado, consistente em exigir, deste último, prestação positiva ou negativa que se origine em função do preenchimento de determinados requisitos, critérios ou condições previamente estabelecidos pelas normas constitucionais concernentes aos direitos e garantias fundamentais, ou mesmo em virtude da violação de tais normas.

O professor e renomado constitucionalista **José Afonso da Silva**¹⁰, que é fonte permanente de inspiração para todos os estudiosos do direito constitucional, já teve a oportunidade de lecionar que: “**Direito subjetivo conceitua-se como prerrogativas estabelecidas de conformidade com regras de Direito objetivo**” e que “**Cunhou-se a expressão direitos subjetivos públicos para exprimir a situação jurídica subjetiva do indivíduo em relação ao Estado, visando colocar os direitos fundamentais no campo do direito subjetivo**”.

10. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 44. ed. Salvador: JusPodivm/Malheiros Editores, 2022, Capítulo II, p. 178 e 179.

Neste mesmo sentido, já se posicionaram outros doutrinadores, de igual importância no cenário jurídico brasileiro, a saber:

Os direitos subjetivos compreendem posições de vantagem, privilégios, prerrogativas, que uma vez integradas ao patrimônio do sujeito, passam a receber tutela especial do Estado (sobretudo através da ação judicial, de atos de conservação e de formalização perante órgãos públicos etc.). [...] Quando tais prerrogativas se estabelecem em forma de critérios formados contra ou em face do Estado, tomam a designação de direitos públicos subjetivos¹¹.

[...] quando o administrado tem o direito de exigir do Estado o cumprimento de obrigações ativas ou passivas, dizemos que está de posse e no uso de seus direitos públicos subjetivos *erga statum*, figurando, pois como sujeito ativo de tais direitos e a Administração como sujeito passivo, ao passo que quando o Estado, no uso de seu *ius imperi* ou potestade, como, por exemplo, na realização efetiva dos créditos resultantes da imposição tributária, exige do particular a cobrança, está, por sua vez, na acionabilidade de seus direitos públicos subjetivos, passando agora a figura como sujeito ativo da relação de administração. [...] ¹².

Os direitos que o administrado tem diante do Estado, a exigir prestações positivas ou negativas, constituem, no seu conjunto, os chamados direitos públicos subjetivos¹³.

O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve [...] Como pressuposto para a aceitação deste poder conferido ao indivíduo, está a ideia de que entre o Estado e seus membros existe uma relação jurídica e, conseqüentemente, os conflitos dela resultantes podem ser resolvidos judicialmente (Estrada, 1997), ao contrário, por exemplo, do que ocorria no Estado Absolutista, em que os súditos eram vistos apenas como sujeitos de deveres e obrigações.

11. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimidade para agir*. São Paulo: RT, 1991, p. 37.

12. CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 432/433.

13. FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 171.

Ocorre que a juridicização das relações instauradas com o Estado implica, necessariamente, a limitação de seu poder [...]”¹⁴.

A simples leitura do dispositivo constitucional (CR, art. 37, § 5º) faz ver a todos que a prescrição caracteriza-se também como um **direito material ou objetivo**¹⁵, qualificada que é, como já se disse, por uma situação jurídica ativa, de proveito ou ganho, para o administrado, ainda que a situação concreta seja de imposição de prejuízo ou dano material ao erário, posto que a consumação da prescrição fulmina a pretensão estatal de punir ou sancionar o autor do ato ilícito, do ato ímprobo ou mesmo do delito administrativo, ressalvadas as ações de ressarcimento ao Erário que a aludida norma torna imprescritíveis. Ainda assim, neste caso, de ressarcimento ao erário, o que não prescreve é a ação de ressarcimento, que não deve ser confundida com a pretensão punitiva de caráter subjetivo. Além desta hipótese, e mesmo assim no tocante à persecução penal, a Lei Magna só excepciona a prescrição na hipótese (i) da prática do crime de racismo (CR, art. 5º, XLII) e (ii) na do crime de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (CR, art. 5º, XLIV). Aqui, ao contrário, a própria pretensão subjetivamente punitiva é que se afigura imprescritível.

Com efeito, chega-se à inarredável conclusão de que, além de configurar **direito material ou objetivo** (*norma agendi*) e **direito público subjetivo** dos administrados em geral, a prescrição constitui **tutela de ordem pública** a ser prestada pelo Estado, em razão de ela própria possuir berço constitucional e servir de conteúdo a outros princípios constitucionais da mais elevada compleição sistêmica, os quais tanto se prestam ao manutenção da higidez institucional do Estado Democrático quanto a garantir a efetividade dos direitos fundamentais do cidadão.

Consequentemente, todo e qualquer diploma legal que regule ou disponha sobre o instituto da prescrição, seja na área do direito que for (microsistema jurídico), tem sua legitimidade previamente assegurada pela Lei Maior.

14. DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. São Paulo, *Revista Eletrônica São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 02, abr./jun. 2004.

15. Paulo Dourado de Gusmão conceitua o direito material ou objetivo como “regra de conduta obrigatória” (*Introdução ao estudo do direito*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 49).

O Código Civil brasileiro prevê as seguintes disposições gerais sobre o instituto da prescrição, e bem assim dispõe sobre as suas causas impeditivas, suspensivas e interruptivas:

TÍTULO IV

Da Prescrição e da Decadência

CAPÍTULO I

Da Prescrição

Seção I

Disposições Gerais

Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

Art. 190. A exceção prescreve no mesmo prazo em que a pretensão.

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.

Art. 192. Os prazos de prescrição não podem ser alterados por acordo das partes.

Art. 193. A prescrição pode ser alegada em qualquer grau de jurisdição, pela parte a quem aproveita.

Art. 195. Os relativamente incapazes e as pessoas jurídicas têm ação contra os seus assistentes ou representantes legais, que deem causa à prescrição, ou não a alegarem oportunamente.

Art. 196. A prescrição iniciada contra uma pessoa continua a correr contra o seu sucessor.

Seção II

Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição

Art. 197. Não corre a prescrição:

I – entre os cônjuges, na constância da sociedade conjugal;

II – entre ascendentes e descendentes, durante o poder familiar;

III – entre tutelados ou curatelados e seus tutores ou curadores, durante a tutela ou curatela.

Art. 198. Também não corre a prescrição:

- I – contra os incapazes de que trata o art. 3º;
- II – contra os ausentes do País em serviço público da União, dos Estados ou dos Municípios;
- III – contra os que se acharem servindo nas Forças Armadas, em tempo de guerra.

Art. 199. Não corre igualmente a prescrição:

- I – pendendo condição suspensiva;
- II – não estando vencido o prazo;
- III – pendendo ação de evicção.

Art. 200. Quando a ação se originar de fato que deva ser apurado no juízo criminal, não correrá a prescrição antes da respectiva sentença definitiva.

Art. 201. Suspensa a prescrição em favor de um dos credores solidários, só aproveitam os outros se a obrigação for indivisível.

Seção III

Das Causas que Interrompem a Prescrição

Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

- I – por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual;
- II – por protesto, nas condições do inciso antecedente;
- III – por protesto cambial;
- IV – pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores;
- V – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;
- VI – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.

Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

Art. 203. A prescrição pode ser interrompida por qualquer interessado.

Art. 204. A interrupção da prescrição por um credor não aproveita aos outros; semelhantemente, a interrupção operada contra o co-devedor, ou seu herdeiro, não prejudica aos demais coobrigados.

§ 1º A interrupção por um dos credores solidários aproveita aos outros; assim como a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais e seus herdeiros.

§ 2º A interrupção operada contra um dos herdeiros do devedor solidário não prejudica os outros herdeiros ou devedores, senão quando se trate de obrigações e direitos indivisíveis.

§ 3º A interrupção produzida contra o principal devedor prejudica o fiador.

Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

Art. 206. Prescreve:

§ 1 Em um ano:

I – a pretensão dos hospedeiros ou fornecedores de víveres destinados a consumo no próprio estabelecimento, para o pagamento da hospedagem ou dos alimentos;

II – (Revogado pela Lei nº 15.040, de 2024)

III – a pretensão dos tabeliães, auxiliares da justiça, serventuários judiciais, árbitros e peritos, pela percepção de emolumentos, custas e honorários;

IV – a pretensão contra os peritos, pela avaliação dos bens que entraram para a formação do capital de sociedade anônima, contado da publicação da ata da assembleia que aprovar o laudo;

V – a pretensão dos credores não pagos contra os sócios ou acionistas e os liquidantes, contado o prazo da publicação da ata de encerramento da liquidação da sociedade.

§ 2 Em dois anos, a pretensão para haver prestações alimentares, a partir da data em que se vencerem.

§ 3 Em três anos:

I – a pretensão relativa a aluguéis de prédios urbanos ou rústicos;

II – a pretensão para receber prestações vencidas de rendas temporárias ou vitalícias;

III – a pretensão para haver juros, dividendos ou quaisquer prestações acessórias, pagáveis, em períodos não maiores de um ano, com capitalização ou sem ela;

IV – a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa;

V – a pretensão de reparação civil;

VI – a pretensão de restituição dos lucros ou dividendos recebidos de má-fé, correndo o prazo da data em que foi deliberada a distribuição;

VII – a pretensão contra as pessoas em seguida indicadas por violação da lei ou do estatuto, contado o prazo:

a) para os fundadores, da publicação dos atos constitutivos da sociedade anônima;

b) para os administradores, ou fiscais, da apresentação, aos sócios, do balanço referente ao exercício em que a violação tenha sido praticada, ou da reunião ou assembleia geral que dela deva tomar conhecimento;

c) para os liquidantes, da primeira assembleia semestral posterior à violação;

VIII – a pretensão para haver o pagamento de título de crédito, a contar do vencimento, ressalvadas as disposições de lei especial;

IX – a pretensão do beneficiário contra o segurador, e a do terceiro prejudicado, no caso de seguro de responsabilidade civil obrigatório.

§ 4º Em quatro anos, a pretensão relativa à tutela, a contar da data da aprovação das contas.

§ 5º Em cinco anos:

I – a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular;

II – a pretensão dos profissionais liberais em geral, procuradores judiciais, curadores e professores pelos seus honorários, contado o prazo da conclusão dos serviços, da cessação dos respectivos contratos ou mandato;

III – a pretensão do vencedor para haver do vencido o que despendeu em juízo.

Art. 206-A. A prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão, observadas as causas de impedimento, de suspensão e de interrupção da prescrição previstas neste Código e observado o disposto no art. 921 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

Embora não caiba aqui comentar o *Codex* que regula a prescrição civil, artigo por artigo, já que o principal interesse deste estudo é a prescrição

administrativa, entendendo haver elementos normativos congêneres e principiológicos que devem ser analisados e aproveitados pelo intérprete na eventualidade de se fazer necessária uma interpretação sistemática ou analógica entre as duas espécies de prescrição, ainda que diversos sejam os seus campos de atuação (direito civil × direito administrativo sancionador) e aplicação (processo civil × processo administrativo sancionador), de modo que vale a pena sobrelevar, tanto quanto possível, algumas das semelhanças e diferenças existentes entre ambos os institutos.

A lei civil, assim como a Constituição, em nenhum momento ou n'algum dos seus dispositivos, utiliza a palavra *inércia*, pois, conforme já explicitamos, a prescrição é a eficácia jurídica produzida pelo transcurso do tempo, sendo a inércia apenas um seu elemento volitivo subjacente, cuja análise (ou psicanálise) é desinfluyente para aferir a consumação da prescrição, haja vista que o fato objetivo de a pretensão ou ação não ter sido exercida a tempo é o que se apresenta influente para extinguir a pretensão, pouco importando o motivo ou a razão pela qual o titular da ação ou pretensão deixou fluir *in albis* o prazo para manejá-las; ainda a mais quando é sabido que o direito de acionar é autônomo, abstrato, e, pois, independente do bem da vida cuja satisfação se pede através da ação.

Bem andou, então, o novo Código Civil (2002), que já não é tão novo, ao dispor, logo no seu art. 189, que “a pretensão se extingue pela prescrição **nos** prazos”, adotando o conceito oferecido pelo *direito alemão* (extinção da pretensão não exercida no prazo legal), ao invés de acolher o entendimento diverso proposto pelo *direito italiano* (extinção do direito por falta de exercício pelo titular durante o tempo determinado pela lei).

Aliás, se os prazos prescricionais não podem ser alterados por acordo (do latim *accordare*, variante de *concordare*) das partes (CC, art. 192), pouca relevância ou influência poderia existir para a configuração da prescrição, em si, a vontade ou motivo pelo qual o titular da pretensão deixou de exercê-la no prazo legal, mormente se a pretensão se exerce concretamente através da propositura da ação judicial ou da instauração da lide administrativa. Demonstrou que tinha a *intenção* de receber o crédito, mas não propôs a ação judicial no prazo legal, a meu ver, é o quanto basta para configurar a prescrição. Demonstrou que tinha a *intenção* de punir, praticou atos de investigação e apuração, mas não formulou o termo de acusação no prazo legal, a meu ver, dá-se a mesma coisa: prescrição. Induvidosamente, é a não instauração da ação administrativa ou judicial no prazo legal que,

objetivamente considerada, configura a inércia do titular da pretensão, sendo a inércia, no mais, apenas um mero elemento volitivo e intrínseco subjacente ao não exercício da pretensão ou da ação no prazo legal.

Embora o Código Civil normatize situações que impedem a prescrição (CC, art. 197, I a III), estas não se aplicam senão à prescrição civil, pois a Administração Pública não é casada com ninguém, mãe de ninguém, filha, tutora, tutelada, curadora ou curatelada, conquanto, utilizando de licença poética, **Chico Buarque** faça menção à “*pátria mãe*”, na canção “*Vai Passar*”, verdadeira marretada crítica aos horrores praticados pela ditadura militar e ode contra o regime de exceção: “*num tempo/página infeliz da nossa história/passagem desbotada na memória/das nossas novas gerações/dormia/a nossa pátria mãe* tão distraída/sem perceber que era subtraída/em tenebrosas transações”.

Em se chegando ao limiar deste tópico, o que se pode concluir inicialmente, diante de tudo o quanto foi até aqui exposto, notadamente, da existência de várias normas legais que tratam do mesmo tema, é que a Lei da Prescrição Administrativa (Lei nº 9.873/99) deve (i) ser interpretada conforme à Constituição; e, por conseguinte, (ii) também deve ser interpretada, sempre que possível, sistematicamente, em harmonia com as demais legislações federais que tratam do mesmo assunto (CCB e CPC), preservando-se a complementaridade e subsidiariedade entre as plúrimas regras que versam sobre o fenômeno jurígeno da prescrição, a fim de evitar a desnaturação do instituto, bem como o desvirtuamento dos motivos que ditaram a sua criação. Já as normas internas, editadas pela CVM, ao tratarem do fenômeno da prescrição, não podem extrapolar os limites previstos na Lei nº 9.873/99 (norma primária) ou promover interpretação em desconformidade com a Constituição.

3.2. O PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL (PL Nº 4/2025) E AS PRINCIPAIS PROPOSTAS RELATIVAS AO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO

O novo Projeto de Reforma do Código Civil Brasileiro (PL nº 4/2025), ainda em discussão no Senado Federal quando da elaboração deste livro, traz alguns avanços relacionados ao instituto da prescrição, como se infere da atenta leitura das suas principais normas, a seguir transcritas:

Art. 12. Os prazos de prescrição e de decadência, aumentados ou diminuídos por esta Lei, têm aplicação imediata para os fatos em curso, iniciando-se o prazo da sua entrada em vigor.

Art. 48. *(omissis)*

§ 1º Decai em três anos o direito de anular as decisões a que se refere este artigo, havendo incapacidade relativa ou forem eivadas de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores.

§ 2º O prazo previsto no parágrafo antecedente terá início, o que ocorrer primeiro, da publicação do ato de administração coletiva ou da sua ciência.

Art. 178. *(omissis)*

II – no caso de erro, dolo, fraude contra credores, estado de perigo ou lesão, do dia em que se realizou o negócio jurídico;

III – no caso de terem sido celebrados por incapazes, do dia em que cessar a incapacidade;

Parágrafo único. Em se tratando de anulabilidade de atos ou negócios jurídicos que admitam registro, o prazo decadencial será contado deste ou de sua ciência, o que ocorrer primeiro.

Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão que se extingue pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

§ 1º O início do prazo prescricional ocorre com o surgimento da pretensão, que decorre da exigibilidade do direito subjetivo.

§ 2º Ressalvado o previsto na legislação especial, nos casos de responsabilidade civil extracontratual, a contagem do prazo prescricional inicia-se a partir do momento em que o titular do direito tem conhecimento ou deveria ter, do dano sofrido e de quem o causou.

§ 3º Nas hipóteses do § 2º, quando o dano, por sua natureza, só puder ser conhecido em momento futuro, o prazo contar-se-á do momento em que dele, e de seu autor, tiver ciência o lesado, observado que, independentemente do termo inicial, o termo final da prescrição não excederá o prazo máximo de 10 anos, contados da data da violação do direito.

Art. 193. A prescrição pode ser alegada pela parte a quem aproveita e será conhecida a qualquer tempo pelo julgador, nas instâncias ordinária ou extraordinária, respeitado o contraditório.