

PUC MINAS – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE ENSINO A DISTÂNCIA

Nome do Aluno

**A CONTROVÉRSIA SOBRE O PRAZO PRESCRICIONAL NAS AÇÕES DE RE-
PARAÇÃO CIVIL EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA: TRIENAL OU QUINQUE-
NAL?**

Belo Horizonte
2016

Nome do Aluno

**A CONTROVÉRSIA SOBRE O PRAZO PRESCRICIONAL NAS AÇÕES DE RE-
PARAÇÃO CIVIL EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA: TRIENAL OU QUINQUE-
NAL?**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especiali-
zação em Direito Processual como requisito
parcial à obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof. Dra. Renata Andrade Go-
mes.

Belo Horizonte

2016

Dedico este trabalho a todas as pessoas importantes na minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, o que seria de mim sem a fé que eu tenho nele.

Aos meus pais, pela presença constante em minha vida, pelo carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.

A minha orientadora, professora Renata Andrade Gomes, pelo suporte e atenção.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	21
2. DESENVOLVIMENTO	21
2.1. Apresentação do caso	21
2.2. Identificação das normas que regulamentam a matéria	22
2.3. Solução dada pelo Superior Tribunal de Justiça	23
2.4. Discussão da solução.....	26
2.4.1. <i>Discussão da solução com base em decisões divergentes</i>	26
2.4.2. <i>Discussão da solução com base em revisão da literatura</i>.....	28
3. CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar a controvérsia sobre o prazo prescricional nas ações de reparação civil promovida pelo particular em face da Fazenda Pública. Tal controvérsia surgiu com o advento do Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que estabeleceu o prazo prescricional de 03 (três) anos para a pretensão de reparação civil (BRASIL, 2002), entrando em conflito com o disposto no Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que prevê que as ações contra a Fazenda Pública prescrevem em 05 (cinco) anos (BRASIL, 1932).

A questão será analisada com base no entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Regional Federal e em entendimentos doutrinários sobre o tema. Pretende-se demonstrar os argumentos que apontam para a adoção do prazo trienal bem como os fundamentos daqueles que defendem a aplicação do prazo quinquenal.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Apresentação do caso

O caso em questão aborda o estudo do prazo prescricional a ser aplicado em ações contra a Fazenda Pública, cujo tema é corriqueiramente alvo de embates doutrinários e jurisprudenciais.

A controvérsia consiste em saber se o prazo de prescrição aplicável às ações que veiculem pretensões ressarcitórias é trienal ou quinquenal.

Pode-se citar como exemplos de ações contra a Fazenda Pública uma ação de indenização em decorrência de acidente ocasionado por buraco em via pública ou até mesmo em caso de ações de obrigação de dar ou fazer, ou seja, são ações que visam obter do Ente Fazendário alguma espécie de ressarcimento por um dano eventualmente ocorrido.

Segundo Coutinho (2013, p. 3) a prescrição restringe “a possibilidade de discussão em juízo em relação à determinada pretensão em razão do transcurso do tempo”. Nada mais é do que um instituto jurídico, cujo principal objetivo é limitar, no tempo, o exercício de uma pretensão, a fim de não permitir que demandas fiquem

indefinidamente em aberto, objetivando dar segurança jurídica à sociedade. Põe-se termo a situações litigiosas para evitar que passados os anos, venham a ser propostas ações, reclamando direitos cuja prova de constituição já se perdeu no tempo.

Apesar de o Superior Tribunal de Justiça, em seu atual e pacificado entendimento de ambas as Turmas de Direito Público que formam a Primeira Seção, adotar corrente favorável ao prazo de prescrição quinquenal, conforme recurso especial 1.251.993/PR ajuizado em 12/12/2012, nem sempre foi esse o entendimento, de forma que há decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª região, 7ª Turma Especializada, na AC 201051010220360 adotando corrente contrária: a do prazo prescricional trienal, a ser desenvolvido nos tópicos seguintes.

Desta breve análise, verifica-se que há ainda muita polêmica sobre o tema. Não há um entendimento uniforme sobre a questão, conforme veremos.

2.2. Identificação das normas que regulamentam a matéria

Com o intuito de obter uma visão cronológica sobre o tema do presente artigo, faz-se necessário trazer à colação alguns dispositivos normativos.

O Código Civil de 1916, Lei nº 3071, de 1º de janeiro de 1916, estabelecia regra geral sobre o prazo prescricional. Prescrevia em cinco anos as pretensões à reparação civil em face da Fazenda Pública (BRASIL, 1916).

Anos depois foi criado um diploma normativo específico, o Decreto 20.910 de 6 de janeiro de 1932, o qual estabeleceu que as ações contra a Fazenda Pública prescrevem em cinco anos (BRASIL, 1932). Nesse período não havia discussão doutrinária ou jurisprudencial, uma vez que o Código Civil em vigor no período e o Decreto tratavam da matéria de forma idêntica, *verbis*:

Art. 178. Prescreve:

§ 10. Em cinco anos:

VI. 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.

Decreto 20.910/32:

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.

Art. 10. O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.

Como se infere acima, o prazo prescricional das ações de reparação civil contra a Fazenda Pública era de cinco anos, prazo este mais exíguo comparado ao prazo vintenário, para ações pessoais, incluindo-se as ações de reparação de danos em geral. Por sua vez, o artigo 10 do Decreto *supramencionado* é claro ao mencionar que o disposto acerca do prazo quinquenal não alteraria as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, diplomas normativos estes de natureza distinta das dos Decretos.

A problemática surge com o Código Civil em vigor, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em seu artigo 206, § 3º, V, *verbis*:

CC, Art. 206. Prescreve:
§ 3º Em três anos:
V - a pretensão de reparação civil;

Com o surgimento deste novo diploma normativo, passou-se a discutir qual o prazo para as ações de reparação movidas contra a Fazenda Pública, em face da aparente antinomia existente.

2.3. Solução dada pelo Superior Tribunal de Justiça

A questão foi tema de recurso repetitivo, com base no artigo 543-C do Código de Processo Civil (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008), cujo objetivo é evitar o confronto das decisões emanadas dos Tribunais da Federação com a jurisprudência do STJ.

O objetivo finalístico deste procedimento diferenciado é explicado pelo ilustre professor Gonçalves (2015):

Já na vigência do CPC de 73 havia sido criado o mecanismo de julgamento dos recursos extraordinário e especial repetitivos, pelo qual era dado ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça julgar de uma única vez questão de direito que era objeto de uma multiplicidade de recursos, mecanismo mantido no novo CPC. O Presidente do Tribunal de origem, constatando a existência da multiplicidade de recursos envolvendo a mesma questão de direito, seleciona um ou mais recursos, os mais representativos da controvérsia, e os remete aos Tribunais Superiores, determinando a suspensão dos demais recursos envolvendo a mesma matéria. Nos para-

digmas, os Tribunais Superiores decidem a questão jurídica uma única vez. A vantagem do mecanismo é permitir ao STF e ao STJ julgar uma só vez questão jurídica que, sem ele, teria que ser decidida inúmeras vezes. O resultado é desafogar os tribunais superiores, e assegurar solução uniforme, para causas que versem sobre idêntica questão de direito (GONÇALVES, 2015, p. 81).

O atual e consolidado entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal, previsto no Decreto 20.910/32, nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal estabelecido no Código Civil de 2002.

O fundamento principal é o de que o Decreto regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, ao contrário do Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica.

Segue o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em seu REsp 1251993 / PR (BRASIL, 2012 a) nos dias atuais:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ARTIGO 543-C DO CPC). RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32) X PRAZO TRIENAL (ART. 206, § 3º, V, DO CC). PREVALÊNCIA DA LEI ESPECIAL. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. A controvérsia do presente recurso especial, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e da Res. STJ n 8/2008, está limitada ao prazo prescricional em ação indenizatória ajuizada contra a Fazenda Pública, em face da aparente antinomia do prazo trienal (art. 206, § 3º, V, do Código Civil) e o prazo quinquenal (art. 1º do Decreto 20.910/32).

2. O tema analisado no presente caso não estava pacificado, visto que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública era defendido de maneira antagônica nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois existem julgados de ambos os órgãos julgadores no sentido da aplicação do prazo prescricional trienal previsto no Código Civil de 2002 nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 1.238.260/PB, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 5.5.2011; REsp 1.217.933/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25.4.2011; REsp 1.182.973/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 10.2.2011; REsp 1.066.063/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 17.11.2008; EREpsim 1.066.063/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 22/10/2009). A tese do prazo prescricional trienal também é defendida no âmbito doutrinário, dentre outros renomados doutrinadores: José dos Santos Carvalho Filho ("Manual de Direito Administrativo", 24ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011, págs. 529/530) e Leonardo José Carneiro da Cunha ("A Fazenda Pública em Juízo", 8ª ed, São Paulo: Dialética, 2010, págs. 88/90).

3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra

a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.

4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação. Sobre o tema: Rui Stoco ("Tratado de Responsabilidade Civil". Editora Revista dos Tribunais, 7ª Ed. – São Paulo, 2007; págs. 207/208) e Lucas Rocha Furtado ("Curso de Direito Administrativo". Editora Fórum, 2ª Ed. - Belo Horizonte, 2010; pág. 1042).

5. A previsão contida no art. 10 do Decreto 20.910/32, por si só, não autoriza a afirmação de que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido pelo Código Civil de 2002, a qual deve ser interpretada pelos critérios histórico e hermenêutico. Nesse sentido: Marçal Justen Filho ("Curso de Direito Administrativo". Editora Saraiva, 5ª Ed. - São Paulo, 2010; págs. 1.296/1.299).

6. Sobre o tema, os recentes julgados desta Corte Superior: AgRg no AREsp 69.696/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 21.8.2012; AgRg nos EREsp 1.200.764/AC, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 6.6.2012; AgRg no REsp 1.195.013/AP, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.5.2012; REsp 1.236.599/RR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 131.894/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 26.4.2012; AgRg no AREsp 34.053/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 36.517/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.2.2012; EREsp 1.081.885/RR, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 1º.2.2011.

7. No caso concreto, a Corte a quo, ao julgar recurso contra sentença que reconheceu prazo trienal em ação indenizatória ajuizada por particular em face do Município, corretamente reformou a sentença para aplicar a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/32, em manifesta sintonia com o entendimento desta Corte Superior sobre o tema.

8. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008.

Vale transcrever parte do voto do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2012

a) sobre o recurso especial em epígrafe:

O regime da responsabilização civil da Administração Pública é muito mais severo do que o reservado para os particulares.

Tanto bastaria para afastar a invocação ao art. 10 do Decreto n. 20.910/32, o qual demanda uma interpretação conforme. Mas há outro argumento, igualmente robusto. O art. 1º do Decreto n. 20.910 veiculou regra especial para a prescrição em face da Fazenda Pública. O art. 10 restringiu-se a determinar que o referido dispositivo não se aplicaria em caso de existência à época de outros prazos mais reduzidos.

Ora, a superveniência do Código Civil não alterou a natureza especial da regra do art. 1º do Dec. N. 20.910. Logo, esse dispositivo continua em vigor. Mas, aplicando a interpretação adotada pelo v. acórdão do STJ para o art. 10 do mesmo diploma, o dito art. 1º perderia a vigência. Assim se passaria porque o art. 1º do Decreto n. 20.910 não seria aplicável em hipóteses alguma. Esse resultado hermenêutico é descabido. Tem de reputar-se que a regra especial do art. 1º do Decreto n. 20.910 apenas perderá a sua vigência em virtude da edição superveniente de uma norma especial que assim o determine expressa ou implicitamente.

Ademais, a consagração da prescrição trienal para as dívidas da Fazenda Pública acabaria gerando efeitos desastrosos, eis que idêntico prazo teria de ser adotado para os seus créditos. Seria um despropósito a existência de prazos distintos para as dívidas e para os créditos da Fazenda. Portanto, a interpretação questionada acabaria conduzindo à redução do prazo prescricional para os créditos fazendários."

Portanto, é manifesto que a prescrição nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública é a quinquenal prevista no Decreto 20.910/32, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.

Esse é o **atual e pacificado** entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema, conforme demonstram os recentes precedentes de ambas as Turmas de Direito Público que formam a Primeira Seção (**grifos nossos**).

Compartilhando do mesmo entendimento, segue posicionamento da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais – TNU (TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS, 2014), divulgado no site do Conselho de Justiça Federal em 09/04/2014:

A Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), reunida na última quarta-feira, dia 9 de abril, reafirmou seu entendimento de que o prazo prescricional a ser aplicado em ações contra a Fazenda Pública é quinquenal, mesmo se tratando de uma indenização. A decisão foi dada durante o julgamento de um pedido de reparação de danos morais por alegada prisão ilegal do autor. Este procurou a TNU porque o acórdão da Turma Recursal do Rio de Janeiro acolheu recurso da União, e entendeu prescrito seu direito de ação, aplicando o artigo 206, §3º, V, do Código Civil de 2002, que diz que prescrevem em três anos as pretensões de reparação civil. Acontece que o Decreto 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal, ou seja, com prazo de cinco anos, determina, em seu artigo 1º, que “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”. E é com base nessa legislação, mais específica, que a TNU julgou em sentido contrário ao acórdão recorrido. “No mérito, assiste razão à parte autora. A jurisprudência pacífica do STJ e desta TNU (Pedilef 200871600000063, relator juiz Federal Gláucio Maciel, DJ 23/11/2012) é no sentido da prevalência da legislação especial que fixa o prazo quinquenal”, escreveu em seu voto a juíza federal Ana Beatriz Vieira da Luz Palumbo, relatora do processo na Turma Nacional. Com a decisão, o processo retorna à Turma Recursal do Rio de Janeiro para que se dê andamento ao julgamento do recurso da União, levando em conta, desta vez, a premissa reafirmada pela TNU.

2.4. DISCUSSÃO DA SOLUÇÃO

2.4.1. *Discussão da solução com base em decisões divergentes*

Em que pese o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, há quem defenda o prazo prescricional trienal, com o intuito de favorecer o Ente Público. Para essa corrente não há lógica num prazo prescricional maior para a Fazenda Pública, em desfavor de um prazo menor, estipulado pelo Código Civil, em face dos particulares.

A justificativa para a aplicação do prazo trienal estaria na preservação do interesse público. Padaratz (2006) acrescenta:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, associado às demais peculiaridades do ente público (excessivo número de feitos em que os entes públicos figuram, contagem diferenciada de prazos, dispensa preparos, dispensa de pagamento de honorários advocatícios nas execuções não embargadas), legitimam e autorizam a diferenciação do tratamento legal dispensado (PADARATZ, 2006).

Justen Filho (1997) nos ensina:

A supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade. Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é em decorrência de sua supremacia (JUSTEN FILHO, 1997, p. 37).

Para Di Pietro (2011):

Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público – também chamado de princípio da finalidade pública – está o da indisponibilidade do interesse público que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004:69), ‘significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis (DI PIETRO, 2011, p. 65).

Diante desse contexto, segue entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (BRASIL, 2012) em contraposição ao atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ANISTIA DEFERIDA ADMINISTRATIVAMENTE. LEI 8.878/94. RETORNO AOS QUADROS DA PETROBRÁS. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA EM FACE DA UNIÃO. PRAZO TRIENAL. ART. 206, § 3º, INCISO V, DO CÓDIGO CIVIL. PREVALÊNCIA SOBRE O DECRETO 20.910/32 REVELIA. HONORÁRIOS. I - O entendimento jurisprudencial da 1ª Seção do STJ é no sentido de que se aplica o art. 206, § 3º, inc. V, do CC/02, nos casos em que se requer a condenação de entes públicos ao pagamento de indenização por danos materiais/morais. Nesse sentido: EREsp 1.066.063/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe

22.10.2009; REsp 1.137.354/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 18.9.2009– (STJ, RESP - RECURSO ESPECIAL - 1215385, 2ª TURMA, rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE 08/02/2011). II - O apelante retornou aos quadros da PETROBRÁS em 01/12/2005 e a presente ação foi proposta em 30/11/2010. III - Prescrição caracterizada. IV - •Consoante jurisprudência do STJ, ainda que a contestação apresentada pela Fazenda Pública tenha sido reputada intempestiva, diante de direitos indisponíveis do ente estatal, os fatos da causa não comportam confissão, tampouco estão sujeitos aos efeitos da revelia– (STJ, AgRg no RESP 817.402-AL, 6ª T., rel. JANE SILVA, DJe 09/12/2008). V - Ademais, a presunção apenas incidiria sobre fatos e não sobre questão de direito, como é o caso de se aferir a incidência da prescrição. VI - •Quando o réu não apresenta contestação e, apesar da revelia, se sagra vencedor na demanda, não é cabível impor ao vencido condenação em honorários advocatícios, porquanto tal verba visa remunerar a atuação do advogado que, nessa hipótese, inexistente.

Na jurisprudência também é possível encontrar diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça, meses antes da uniformização, aplicando a tese da prescrição trienal. Neste sentido, citem-se os seguintes precedentes: REsp 1.238.260/PB (BRASIL, 2011 b), 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 5.5.2011; REsp 1.217.933/RS (BRASIL, 2011 c), 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25.4.2011.

2.4.2. Discussão da solução com base em revisão da literatura

Não há uniformidade na doutrina sobre o caso em questão, mas a doutrina majoritária defende a tese do prazo prescricional trienal. José dos Santos Carvalho Filho e Leonardo Carneiro da Cunha, dentre outros autores, apóiam a tese da prescrição trienal. Em sentido oposto, na defesa do prazo prescricional quinquenal, está o posicionamento do desembargador Rui Stoco.

Segue posicionamento de Stoco (2007) em defesa do prazo prescricional quinquenal:

Segundo dispunha o art. 178, §10, VI, do CC/16, prescrevia em cinco anos qualquer direito contra a Fazenda Pública. O atual Código Civil em vigor não repetiu essa disposição, restando a indagação acerca do prazo prescricional para o Poder Público. A omissão foi intencional, pois o Código Civil não rege as relações informadas pelo direito público, entre o administrador e o administrando. Ademais, ainda que assim não fosse, cabe obtemperar que a lei geral não revoga a legislação especial. Portanto, a ação de reparação do dano contra a Fazenda Pública, seja a que título for, prescreve em cinco anos. [...] E para não deixar qualquer dúvida a respeito, o Dec. 20.910, de 06.01.32, preceitua que as ações contra as pessoas jurídicas de direito público prescrevem em cinco anos. Pôs a lume, assim, o princípio da actio nata. Não se pode mesmo admitir que os direitos defendidos por particulares sejam imprescritíveis, mormente quando se tem em vista o claro propósito

do legislador de editar o Dec. 20.910, de 06.01.32, que foi o de conceder estabilidade às relações entre a Administração e seus administrados e servidores, em prol, inclusive, dos interesses maiores da própria coletividade, independentemente de considerações ligadas a noções de injustiça ou iniquidade da solução legal (STOCO, 2007, p. 207).

O argumento defendido pelo doutrinador em epígrafe se baseia no conflito aparente de normas. A controvérsia se resolveria no princípio da especialidade, em que a lei geral não poderia revogar diplomas especiais (“*lex posterior generalis non derogat priori specialis*”). O Código Civil de 2002 por tratar do tema de forma geral não poderia prevalecer sobre lei especial.

Em que pese o argumento de uma superioridade *prima facie*, no qual sempre se aplica a normatização especial em face de norma geral, segue ensinamento de Diniz (2014):

Em caso de antinomia entre o critério da especialidade e o cronológico, valeria o metacritério *lex posterior generalis non derogat priori specialis*, segundo o qual a regra de especialidade prevaleceria sobre a cronológica. Esse metacritério é parcialmente inefetivo, por ser menos seguro que o anterior. A metarregra *lex posterior generalis non derogat priori specialis* não tem valor absoluto, dado que, às vezes, *lex posterior generalis derogat priori specialis*, tendo em vista certas circunstâncias presentes. A preferência entre um critério e outro não é evidente, pois se constata uma oscilação entre eles. Não há uma regra definida; conforme o caso, haverá supremacia ora de um, ora de outro critério (DINIZ, 2014, p. 64).

Tendo por base os ensinamentos da ilustre Maria Helena Diniz, a preponderância da lei especial sobre a norma geral não é princípio absoluto. O princípio da especialidade somente prevaleceria se a lei especial anterior não conflitar com a lei geral posterior.

Em defesa do prazo trienal, Gonçalves (2009) assevera:

Sustentam alguns que o Decreto 20.910 de 6 de janeiro de 1932, que estabelece o prazo de cinco anos para a prescrição de direitos e ações contra a Fazenda Pública, encontra-se ainda em vigor. Todavia tal decreto deve ser entendido como regra geral e aplicado quando não houver outro prazo fixado por lei como já decidido pelo 2º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo (Ap. 616.174-00/7, 9ª C. Rel. Juiz Eros Piceli, j. 21.11.2001).(GONÇALVES, 2009, p. 843).

Nessa mesma linha de raciocínio, segue posicionamento de Cunha (2013):

Como se vê, as ações indenizatórias, a partir do advento do Código Civil de 2002, devem ser intentadas no prazo prescricional de 3 (três) anos.

Surge, então, a dúvida: a pretensão da reparação civil contra a Fazenda Pública mantém-se submetida ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos, que é próprio para as ações condenatórias intentadas em face da Fazenda Pública, ou deve submeter-se à nova regra encartada no Código Civil de 2002? Em outras palavras, a Fazenda Pública beneficia-se da regra inscrita no art. 206, parágrafo 3º, V, do Código Civil de 2002?

Em princípio, a regra especial deveria prevalecer sobre a geral, de sorte que a pretensão da reparação civil contra a Fazenda Pública manter-se-ia ao regime especial da prescrição quinquenal. Cumpre, todavia, atentar-se para o disposto no art. 10 do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que assim dispõe:

‘Art. 10. O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras’.

Significa que a prescrição das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública é quinquenal, ressalvados os casos em que a lei estabeleça prazos menores. Na verdade, os prazos prescricionais inferiores a 5 (cinco) anos beneficiam a Fazenda Pública.

Diante disso, a pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública submete-se ao prazo prescricional de 3 (três) anos, e não à prescrição quinquenal. Aplica-se, no particular, o disposto no art. 206, parágrafo 3º, V, do Código Civil de 2002, mas também por se tratar de norma posterior. E, como se sabe, a norma posterior, no assunto tratado, revoga a anterior.

O que se percebe, em verdade, é um nítido objetivo de beneficiar a Fazenda Pública. A legislação especial conferiu-lhe um prazo diferenciado de prescrição em seu favor (CUNHA, 2013, p.89).

No mesmo sentido, Barros (2015):

Indubitavelmente, deve prevalecer o prazo menor, de 3 anos do Código Civil, por duas razões.

Primeiro, por haver disposição expressa no Decreto nº 20.910/32 acerca da existência de prazos inferiores a 5 anos.

Segundo, a própria ratio da existência da prescrição quinquenal conduz a essa conclusão. O objetivo da norma do prazo quinquenal é conceder ao ente público regime jurídico mais favorável. Com o advento de norma geral que já contempla a todos os prazos menores, logicamente tal previsão deve-se estender ao Poder Público. Trata-se de verdadeira interpretação teleológica da norma jurídica, que busca revelar o valor ou bem jurídico a ser tutelado em dado preceito.

Portanto, o prazo de 3 anos do Código Civil deve ser aplicado em ações indenizatórias movidas em face do Estado (BARROS, 2015, p. 71).

Como bem observa, Santos (2009):

Porquanto, se os dois diplomas em referência tratam da mesma matéria e considerando que o Decreto nº 20.910/32 não foi revogado pelo Código Civil de 2002 (o que de fato não foi), tem-se que, no que tange à pretensão de reparação civil, aplica-se o seu prazo deste último, por ser menor, seja pela posterioridade da Lei material civil, seja por se tratar de pessoa jurídica de direito público em Juízo, seja pela expressa disposição do artigo 10 do Decreto supramencionado. Dessarte, o prazo de prescrição quinquenal para as ações pessoais previsto no artigo 1º do Decreto nº 20.910/32, no artigo 2º do Decreto-Lei nº 4.597/42 e no art. 1º-C da Lei nº 9.494/97, continua a existir no ordenamento jurídico pátrio, entretanto, somente possui aplicação

em face da Fazenda Pública naquelas hipóteses em que o prazo, nas mesmas ações, for igual ou superior em face de particulares. Quando tal não ocorrer, lógica e sistêmica será a aplicação do prazo de prescrição trienal previsto no artigo 206, § 3º, do Código Civil também nas ações intentadas em face da Fazenda Pública (SANTOS, 2009, p. 9).

Carneiro (2006) destaca:

Assim, o prazo de prescrição quinquenal para as ações pessoais previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, no art. 2º do Decreto-Lei nº 4.597/42 e no art. 1º-C, Lei nº 9.494/97 continua existente em nossa ordem jurídica, entretanto, somente possuindo aplicação naquelas hipóteses em que o mesmo prazo para os particulares forem igual ou superior. Quando tal não ocorrer, deve-se entender que o prazo de prescrição trienal previsto no art. 206, § 3º do Código Civil aplica-se também aos feitos a serem ajuizados contra a Fazenda Pública.

Mesmo ciente das limitações inerentes a esta espécie de trabalho, cujos estreitos lindes não nos permitiram avançar por áreas mais vastas do conhecimento jurídico, tentou-se promover e incentivar a abertura de uma nova perspectiva na interpretação das normas reguladoras da prescrição.

Procurou-se demonstrar que a tentadora possibilidade da cômoda utilização cega e inconseqüente de clássicas regras conflitivas não pode impedir que se busquem interpretações construtivas em busca de resultados hermenêuticos mais condizentes com os princípios constitucionais reitores do sistema. O hermeneuta não deve se contentar com superficial, mas ir fundo na busca do sentido real da norma (CARNEIRO, 2006).

Ainda, nesse sentido, Carvalho Filho (2014):

Cumpra nessa matéria recorrer à interpretação normativo-sistemática. Se a ordem jurídica sempre privilegiou a Fazenda Pública, estabelecendo prazo menor de prescrição da pretensão de terceiros contra ela, prazo esse fixado em cinco anos pelo Decreto 20.910/1932, raia ao absurdo admitir a manutenção desse mesmo prazo quando a lei civil, que outrora apontava prazo superior àquele, reduz significativamente o período prescricional, no caso para três anos (pretensão à reparação civil). Desse modo, se é verdade, de um lado, que não se pode admitir prazo inferior a três anos para a prescrição da pretensão à reparação contra a Fazenda, em virtude de inexistência de lei especial em tal direção, não é menos verdadeiro, de outro, que tal prazo não pode ser superior, pena de total inversão do sistema lógico - normativo; no mínimo, é de aplicar-se o novo prazo fixado agora pelo Código Civil. Interpretação lógica não admite a aplicação, na hipótese, das regras de direito intertemporal sobre lei especial e lei geral, em que aquela prevalece a despeito do advento desta. A prescrição da citada pretensão de terceiros contra as pessoas públicas e as de direito privado prestadoras de serviços públicos passou de quinquenal para trienal (CARVALHO FILHO, 2014, p. 584).

Farias e Rosenvald (2012) trilham entendimento parecido ao asseverarem:

Com o advento da Lei Civil de 2002, o prazo da pretensão reparatoria de danos foi diminuído para três anos, aplicando-se, por igual, às pretensões dirigidas à Fazenda Pública. É que não há justificativa para um tratamento

diverso para regulamentar as pretensões reparatorias contra o Estado, devendo se submeter ao prazo trienal. (...) No caso concreto, portanto, a prescrição das pretensões dirigidas em desfavor das Fazendas Públicas será, regularmente, a de menor prazo prevista em lei (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 747).

Importante destacar posicionamento de Coutinho (2013):

Não há justificativa técnica e razoável para se entender que, a partir da entrada em vigor do Código Civil de 2002, os prazos prescricionais nas ações pessoais propostas contra a Fazenda Pública passaram a se tornar mais extensos do que aqueles previstos para ações ajuizadas contra particulares, traduzindo-se em flagrante prejuízo ao princípio da supremacia do interesse público. Assim, com base nos fundamentos acima estabelecidos, entende-se que deve ser observado, nas ações de reparação civil propostas em face da Fazenda Pública, o prazo prescricional trienal, nos termos do art. 206, §3º do Código Civil, consoante interpretação decorrente do disposto no art. 2º, § 1º da LICC e art. 10 do Decreto 20.910/32 (COUTINHO, 2013, p.13).

3. CONCLUSÃO

Conclui-se, pois, que o entendimento de aplicação do prazo prescricional de cinco anos não se torna razoável, uma vez que a Fazenda Pública não está no mesmo patamar de um particular, em face da supremacia do interesse público.

Não há justificativa para se entender que com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, os prazos prescricionais nas ações pessoais propostas contra a Fazenda Pública passaram a se tornar mais extensos do que aqueles previstos para ações ajuizadas contra particulares. Não se coaduna com a lógica do ordenamento em vigor conferir maior proteção ao interesse privado que ao interesse público.

Diante da natureza pública e indisponível dos bens tutelados pela Fazenda Pública, o prazo prescricional deveria ser menor na hipótese de ações contra a Fazenda Pública, de modo que por ser mais benéfica a norma do Código Civil, este deveria prevalecer sobre norma especial (Decreto 20.910/32). A preponderância da lei especial sobre norma geral não é princípio absoluto.

O Superior Tribunal de Justiça, em parte de seu voto, mencionou que a regra especial perderia a vigência apenas por lei especial, entretanto, o artigo 10 do Decreto 20.910/32 é expresso no sentido de determinar que o que estiver nele contido não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, diplomas normativos estes de natureza distinta das dos Decretos.

Portanto, com o intuito de assegurar a lógica e a unidade do sistema, o prazo prescricional a ser aplicado em ações contra a Fazenda Pública é de três anos, nos termos do art. 206, §3º do Código Civil.

REFERÊNCIAS

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Poder Público em juízo para concursos**. 5. ed. Bahia: JusPODIVM, 2015, p.71.

BRASIL, **Código Civil (1916)**: lei n. 3071, de 1-01-1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 08/02/2016.

BRASIL, **Conselho da Justiça Federal**. Prazo prescricional em ações contra a Fazenda Pública é sempre de cinco anos, 2014. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/noticias-do-cjf/2014/abril/prazo-prescricional-em-aco-es-contr-a-fazenda-publica-e-sempre-de-cinco-anos>>. Acesso em: 21/12/2015.

BRASIL, **Decreto 20.910/32**, de 06-01-1932. Regula sobre a prescrição quinquenal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 6 jan. 1932. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D20910.htm>. Acesso em: 19/11/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1251993 / PR; RECURSO ESPECIAL 2011/0100887-0. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques - S1 – primeira seção. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 19 dez. 2012 a – Recurso Repetitivo – Tema 553. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=26376309&num_registro=201101008870&data=20121219&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 17 nov. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.238.260 / PB; RECURSO ESPECIAL 2011/0035525-6. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques – 2ªT. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 05 mai. 2011 b. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19098396/recurso-especial-esp-1238260-pb-2011-0035525-6/relatorio-e-voto-19098398>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.217.933 / RS; RECURSO ESPECIAL 2010/0195515-5. Relator: Herman Benjamin – 2ªT. **Diário de Justiça Eletrônico**,

Brasília, 25 abr. 2011 c. Disponível em: <
<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19116667/recurso-especial-resp-1217933-rs-2010-0195515-5/inteiro-teor-19116668> >. Acesso em: 17 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2ª Região). **Processo: AC: 201051010220360**. Relator: Felix Fischer. Diário de Justiça Eletrônico, Rio de Janeiro, 25 abr., 2012. Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21689055/apelacao-civel-ac-201051010220360-rj-20105101022036-0-trf2>> Acesso em: 15 mar. 2016.

CARNEIRO, Bernardo Lima Vasconcelos. A prescrição trienal em favor da Fazenda Pública: para uma interpretação sistêmica e dialógica à luz do CC/02. **Boletim Jurídico**, Minas Gerais, ano 2006, ed. 183. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1368>> Acesso em: 20/11/2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo Revista, Ampliada e Atualizada até 31-12-2013**, 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 584

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. **Da Aplicabilidade da Prescrição Trienal nas Ações de Reparação Civil em face da Fazenda Pública**. In: XXXIX CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO O ADVOGADO PÚBLICO, AS FUNÇÕES DA CIDADANIA E OS 25 ANOS DA CF, 2013, Pernambuco. Disponível em: <http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_nilton_coutinho2013.pdf>. Acesso em 20/11/2015.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2013, p. 89.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 64.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**, Salvador: Juspodivm, 2012, p. 747-748.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 843.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Novo Curso de Direito Processual Civil**, 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2015, v.1, p. 81.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**, São Paulo: Dialética, 1997, p. 37.

PADARATZ, Cláudia. **Repensando a prescrição quinquenal contra a Fazenda Pública sob a ótica do interesse público**. 2006, Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pikT2vmiO-EJ:lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/repensandofazenda.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>, acesso em: 09/02/2016.

PIETRO, Maria Sylvia Di. **Direito Administrativo**, 24. ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 65.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: parte geral**, São Paulo: Max Limonad, 1962, v.1, p. 372.

SANTOS, Kleidson Nascimento dos. A aplicação do prazo de prescrição trienal do código civil nas demandas indenizatórias em face da fazenda pública. **Portal Ciclo: artigos direito**. Disponível em: <http://www.portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/KleidsonNascimento_AplicacaoPrazoPrescricaoTrienalCodCivilDemandasIndenizatorias.pdf>. Acesso em: 20/11/2015.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**, 7. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 207-8.

ASSINATURA(S) ELETRÔNICA(S)

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Nº Processo PROAD: 201712000067700

GRACIELA PACHECO PONTIERI

ANALISTA JUDICIÁRIO

GOIANIA PQ LOZANDES - ESCRIVANIA DA 15ª VARA CIVEL E AMBIENTAL

Assinatura CONFIRMADA em 01/12/2017 às 13:04