

Data do recebimento: 9/08/2018

Data do aceite: 26/10/2018

.....

# A DICOTOMIA ENTRE OS PRAZOS DE OPERAÇÃO DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO EM AÇÕES INDENIZATÓRIAS PROPOSTAS NO ÂMBITO DA FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO

.....

THE DICHOTOMY BETWEEN THE PERIODS OF OPERATION  
OF THE INSTITUTE OF PRESCRIPTION IN LAWSUITS FILED  
IN THE SCOPE OF THE JUDICIAL TREASURY

Raquel de Bastos Rezende Ribeiro Freire<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. A prescrição como perda da pretensão; 2. A imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário advindas de atos de improbidade administrativa; 3. O prazo prescricional das ações indenizatórias originárias de ilícito civil propostas no âmbito da Fazenda Pública em juízo e a aparente antinomia entre a Lei nº 10.406/02 (Código Civil/02) e o Decreto nº 20.910/32; 4 Conclusão; Referências.

---

1 - Pós-graduada em Direito Processual pela PUC/MG, pós-graduanda em Direito Público pela Estácio em parceria com o CERS, estagiária de pós-graduação do TJMG, graduada pela Universidade Paulista UNIP, Advogada, inscrita na OAB/MG sob o n. 174.945, Juíza Leiga do TJMG, Procuradora do Município de Campo Belo/MG.

**RESUMO:** O instituto da prescrição, como perda da exigibilidade da pretensão, encontrou na Lei nº 10.406/02, Código Civil, inegáveis alterações no que se refere aos prazos de operação. A mais importante para este estudo diz respeito à aplicação do prazo de três anos, preceituado no art. 206, §3º, inc. V, da Lei nº 10.406/02, referente às ações de reparação civil. Nessa questão, surge a maior controvérsia jurídica. Isso porque o texto do CC/02 se refere à reparação civil de forma genérica e, uma vez que a matéria alusiva à Fazenda Pública estava anteriormente robustecida no Decreto nº 20.910/32 (prazo quinquenal), que, em seu art. 10, abre espaço para prazos menores resultantes de nova legislação, forçoso reconhecer, em que pese haver entendimento contrário do STJ, que a redução do prazo trazida pelo CC/02 será mais benéfica e acertada para a Fazenda Pública em juízo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Prescrição. Perda da Pretensão. Prazos. Divergência. Decreto nº 20.910/32. Código Civil/2002.

**ABSTRACT:** The institute of prescription, while losing the enforceability of the claim, found in the Civil Code / 2002 undeniable changes regarding the terms of operation; the most important for this study is the application of the three-year period, set forth in article 206, paragraph 3, item V, referring to civil reparation actions. In this issue, the greatest legal controversy arises. This is because the text of the CC / 02 refers to civil reparation in a generic way, and since the matter referring to the Public Treasury was previously strengthened in Decree nº 20.910 / 32 (five-year term), which, in its art. 10, opens space for shorter periods resulting from new legislation, it is necessary to recognize, despite the STJ's contrary view, that the reduction of the deadline brought by CC / 02 will be more beneficial and appropriate to the Treasury in court.

**KEYWORD:** Prescription. Loss of Pretension. Deadlines. Differences. Decree nº 20.910/32. Civil Code of 2002.

## INTRODUÇÃO

O instituto da prescrição, matéria de ordem pública objeto de constante conflito doutrinário referente ao seu conceito jurídico na vigência do Código Civil de 1916, encontrou, no novo *Códex* de 2002, um arrimo para o exposto na Constituição Federal/88. Isso porque, enquanto vigente o CC/16, o conceito usualmente utilizado para o instituto era de que prescrição dizia respeito à perda ou extinção do direito de ação vinculado ao direito material que se pretendia proteger, confundindo-se com o instituto da decadência.

Modernamente, contudo, indo ao encontro do conceito constitucional previsto no art. 5º, inciso XXXV<sup>2</sup>, sobreveio, com a evolução jurídica, o Código Civil de 2002, a fim de extirpar qualquer controvérsia sobre a definição jurídica do tema, consagrando em seu art.189 que: “Violado o direito, nasce para o titular **a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição**, nos prazos a que aludem os artigos 205 e 206.” (grifo nosso).

Nesse sentido, a prescrição passou a ser conceituada como a perda da pretensão de reparação do direito violado pelo decurso dos prazos previstos em lei, não colocando fim ao direito de ação, vinculado ao direito material, conforme fundamentava o CC/16.

Com efeito, operada a prescrição, mantém-se incólume o direito subjetivo. Porém, não poderá ser mais exigida a correspondente ação material, uma vez que houve a perda da pretensão pelo decurso do lapso temporal previsto expressamente em lei. Dessa forma, a prescrição não alcança o direito, mas sim a pretensão, que é o poder jurídico conferido a alguém visando a exigência de que outrem cumpra uma prestação.

Pois bem. Em que pese o conceito jurídico do instituto estar atualmente consolidado no entendimento de que prescrição é a perda da pretensão, o mesmo não ocorre em relação aos prazos de sua operação, principalmente em ações indenizatórias propostas no âmbito da Fazenda Pública em juízo.

Inicialmente, a título de complementação sobre o instituto objeto deste estudo, ressalte-se que, recentemente, decisão do STF corroborou a tese de serem imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário advindas de atos dolosos de improbidade administrativa. Pode-se concluir que, nesse tema específico, há uma concordância jurídica no que se refere ao prazo de operação da prescrição.

O mesmo, porém, não se pode afirmar sobre o prazo a ser aplicado quando o direito que se pretende proteger é referente a ações indenizatórias originárias de ilícito civil propostas no âmbito da Fazenda Pública em juízo.

Sobre o tema, o CC/16 previa decursos de prazos, para particulares, de até 20 anos. Já aos sujeitos de direito processual público, uma vez protegerem direitos coletivos, a matéria passou, em 1932, a ser regulada pelo Decreto nº 20.910/32, fixando-se prazo bem mais exíguo. O art. 1º desse diploma preceitua que:

---

2 - Art.5º, inciso XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

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. (grifo nosso)

Anote-se ainda a ressalva contida no art. 10, segundo o qual o disposto naquele Decreto não alteraria as prescrições de menor prazo, constantes de outras leis e regulamentos.

Posteriormente, confirmou-se ainda mais a sedimentação do prazo quinquenal com o advento do Decreto-Lei nº 4.597/42, que corroborou ser esse o prazo também para as autarquias, ou entidades e 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 essas instituições.

Assim, era pacífico o entendimento de que a pretensão em face da Fazenda Pública, que versasse sobre reparação civil, por proteger bens públicos e direitos da coletividade, submetia-se ao prazo prescricional menor, ou seja, quinquenal, enquanto que, para os particulares, o prazo continuava sendo o abarcado pelo CC/16.

Ocorre, todavia, que, com o advento do CC/02, lei posterior que, em seu art. 206, §3º, inciso V, previu prazo trienal, aparente antinomia passa a surgir entre o Decreto nº 20.910/32 e o novo Códex no que se refere ao prazo de operação da prescrição para a propositura de ação de reparação por ilícitos civis. Isso decorre do fato de que o texto do CC/02, corroborado pelo art. 10 do Decreto, apresentou um prazo bem mais exíguo, firmando o entendimento de ser o prazo mais acertado para as ações indenizatórias ajuizadas em face da Fazenda Pública – que protege e representa a coletividade –, em que pese haver consolidado entendimento do STJ em sentido contrário.

## 1. A PRESCRIÇÃO COMO PERDA DA PRETENSÃO

Não obstante estar atualmente pacificado o conceito do instituto da prescrição, para melhor elucidação da abordagem anterior, seguem algumas considerações de doutrinadores renomados, sedimentando ainda mais o conceito abarcado pelo CC/02, segundo o qual a prescrição é a perda da pretensão pelo decurso do lapso temporal determinado em lei.

O atual CC/02, evitando a polêmica sobre o que prescreve, se é a ação ou o direito, adotou o vocábulo “pretensão”, por influência do direito germânico (*anspruch*), para indicar que não se trata do direito subjetivo público abstrato de ação.<sup>3</sup> Assim, a prescrição serve à segurança e à paz pública,<sup>4</sup> sendo um limite temporal à eficácia das pretensões. Segundo Clóvis Beviláqua,<sup>5</sup> é uma regra de ordem, de harmonia e de paz, imposta pela necessidade de certeza das relações jurídicas.

3 - GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil*, 1: esquemático: obrigações e contratos. Coordenador Pedro Lenza. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 414.

4 - CORDEIRO, Antônio Menezes. *Tratado de direito civil*. v. 5, §18, n. IV, Coimbra: Almedina, 2011, p.161.

5 - BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 7. ed. v.1, n.1, Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1944, p. 459.

Para Pontes de Miranda,<sup>6</sup> como perda da pretensão, a prescrição não alcança o direito. Os prazos prescricionais não destroem o direito, não cancelam nem apagam pretensões, apenas encobrem a sua eficácia e atendem à conveniência de que não perdue por muito tempo a sua exigibilidade.

Assim, o instituto existe para que haja a segurança jurídica das relações, encerrando a exigibilidade de uma obrigação pelo decurso do tempo fixado em lei e pela inércia do titular do crédito.

Seguindo ainda o entendimento desse último autor,<sup>7</sup> o direito, ao se tornar exigível, dá origem à pretensão. De fato, a partir da exigibilidade do direito, surge ao seu titular o poder de exigir do obrigado a sua realização, caracterizando a pretensão. Porém, deverá exigí-lo obedecendo o lapso temporal determinado pela lei.

Para Leonardo José Carneiro da Cunha,<sup>8</sup> o conceito de prescrição *seria* mais bem elucidado como sendo:

O poder jurídico conferido a alguém, de exigir de outrem o cumprimento de uma prestação (conduta), que pode ser um fazer, um não fazer ou um dar – prestação esta que se divide em dar dinheiro e dar coisa distinta de dinheiro. Os direitos a uma prestação – dos quais surgem a pretensão e a conseqüente ação – relacionam-se com os prazos prescricionais que, como prevê o art.189 do Código Civil, começam a correr do inadimplemento ou não cumprimento pelo sujeito passivo de sua obrigação.

Seria assim conceituada a prescrição como um contradireito que, pelo decurso de lapso temporal previsto em lei, encobre a pretensão.

## 2. A IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO ADVINDAS DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em que pese haver divergências doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do lapso temporal que deverá ser obedecido para se operar a prescrição em ações de reparação por ilícitos civis, há que se pontuar que, no que se refere a ações de ressarcimento ao erário advindas de atos de improbidade administrativa, firmou-se entendimento recente considerando ser imprescritível tal modalidade de ação.

Isso porque o art. 37, § 5º, da CF/88<sup>9</sup> estabelece que a lei determinará quais serão os

6 - PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955. t.6, §662, n. 2, p.101.

7 - Ibidem, t.5, §615, n.1, p.451 apud CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 6ª ed. 2008, p.60.

8 - CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 6ª ed. 2008. p. 82.

9 - Art.37, §5º CF/88. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

prazos prescricionais aplicados em determinadas hipóteses em que seja parte a Fazenda Pública, ressalvados os casos de ressarcimento.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, o referido dispositivo constitucional deverá ser interpretado em conjunto com o § 4<sup>o</sup> do mesmo artigo, que trata sobre os atos de improbidade administrativa. Assim, são imprescritíveis apenas as ações de ressarcimento ao erário advindas de atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário na forma dolosa.

Esse entendimento surgiu, inicialmente, com o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 669069, em sede de repercussão geral, em que se discutiu o prazo de prescrição das ações de ressarcimento por danos causados ao erário. Nesse julgado, o STF entendeu ser prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, negando provimento ao recurso interposto pela União, mantendo na íntegra o v. acórdão de origem proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3<sup>a</sup> Região.

No v. acórdão, o TRF entendeu que o prazo prescricional aplicável àquela espécie de ação era o previsto no Código Civil, sendo o lapso temporal aplicado ao caso o prazo trienal previsto no art. 206, § 3<sup>o</sup>, inciso V, do CC/02. Por consequência, a imprescritibilidade aduzida pela União, naquele caso em concreto, incidiria apenas e tão somente nas ações de ressarcimento propostas contra atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário na forma dolosa, sedimentando o entendimento e posicionando-se na corrente que pugna pela aplicação do prazo trienal referente às ações de ressarcimento propostas em face de ilícitos civis.

Nesse mesmo RE 669.069, a Procuradoria-Geral da República foi além, lançando parecer favorável a que o art. 37, § 5<sup>o</sup>, da CF deve alcançar também os ilícitos civis.

Segundo a PGR, ainda quando direcionadas contra particulares, **as ações de ressarcimento ajuizadas em nome do patrimônio público estariam ressalvadas da prescrição**, pois o dispositivo constitucional em questão estaria impregnado de noções de supremacia e de indisponibilidade do interesse público.

A PGR<sup>11</sup> continua sustentando seu posicionamento, salientando que:

A ressalva final do texto normativo citado deu margem à instalação de um impasse dogmático a seu respeito. Uma das linhas de entendimento é que, fundado em interpretação literal, atribui à ressalva constitucional a consequência de tornar imprescritível toda e qualquer ação de ressarcimento movida pelo erário, desde que o dano reclamado decorra de algum ilícito, independentemente da natureza dessa ilicitude. Ocorre, todavia, que ilícito, em sentido amplo, é tudo quanto a lei não permite que se faça, ou é praticado contra o direito, a justiça, os bons costumes, a moral social ou a ordem pública e suscetível de sanção.

10 - Art.37, §4<sup>o</sup> CF/88. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

11 - NUNES, Pedro. *Dicionário de Tecnologia Jurídica*. 12<sup>a</sup> ed. Livraria Freitas Bastos, p. 478.

O Relator do v. acórdão<sup>12</sup> proferido naquele RE 669.069, o saudoso Ministro Teori Zavascki, com fulgor rebateu a Procuradoria-Geral da República, visto que se o conceito de ilícito anunciado no § 5º do art. 37 da CF fosse nesse amplíssimo sentido, estaria sob a proteção da imprescritibilidade toda e qualquer ação ressarcitória movida pelo Erário, mesmo as fundadas em ilícitos civis que sequer decorrem de dolo ou culpa.

Essa visão tão extremada da PGR notadamente demonstra incompatibilidade com a ordem constitucional em sua interpretação sistemática.

Nesse norte, incontroverso que o citado §5º do art. 37 da CF/88 merece interpretação restritiva. O alcance desse dispositivo deve ser buscado mediante a sua associação com o § 4º, que trata das sanções por ato de improbidade administrativa.

Continua ainda o Relator discorrendo que ambos os parágrafos (§4º e §5º do art.37 da CF/88) se referem a um mesmo conjunto de bens e valores jurídicos, que são os da preservação da idoneidade da gestão pública e da penalização dos agentes administrativos ímprobos. Assim, ao ressaltar da prescritibilidade “[...] as respectivas ações de ressarcimento”, o dispositivo constitucional certamente está se referindo não a qualquer ação, mas apenas às que busquem ressarcir danos decorrentes de atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, a prescritibilidade não alcança prejuízos que decorram de ato de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário, sendo o julgado em questão, por essa razão, paradigma do entendimento da imprescritibilidade de tais ações. Segue a ementa do julgado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, §5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 669069, Relator (a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe – 082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016).

Seguindo esse entendimento restritivo, recente decisão<sup>13</sup>, com repercussão geral reconhecida, foi proferida no Pretório Excelso. Trata-se do RE 852.475<sup>14</sup>. Nesse julgado, por maioria

12 - STF, RE 669069 ED, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-136 DIVULG 29-06-2016 PUBLIC 30-06-2016.

13 - STF, Repercussão Geral, RE 852475/SP, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 2.8.2018.

14 - Eis a íntegra da repercussão geral: “O Plenário iniciou julgamento de recurso extraordinário, no qual se discute a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa praticado por agente público [CF, art. 37, §§ 4º e 5º (1)]. O ministro Alexandre de Moraes (relator) negou provimento ao recurso e manteve o acórdão recorrido, que extinguiu o processo pela prescrição. Ele foi acompanhado pelos ministros Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Como premissa, o relator considerou ser necessária a comprovação da responsabilidade subjetiva, por dolo ou culpa, para a condenação por ato de improbidade administrativa [Lei 8.429/1992, arts. 9 a 11 (2)]. A aplicação das sanções previstas no art. 12 (3) da Lei de Improbidade — inclusive a de ressarcimento ao erário — exige também o cumprimento do devido processo legal e a observância da ampla defesa e do contraditório, na ação específica prevista nos artigos 14 a 18 do mesmo diploma legal, e no prazo fixado para seu ajuizamento [Lei 8.429/1992, art. 23 (4)]. Ademais, apontou o equívoco que tem ocorrido, por parte do Ministério Público ou de qualquer outro colegitimado, no ajuizamento de ações autônomas de ressarcimento sem observância do rito da Lei de Improbidade, diante da prescrição das demais sanções do referido art. 12, salvo o ressarcimento, em prejuízo para a defesa e

de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa. A decisão foi tomada no mês de agosto de 2018 e recairá em mais de mil processos suspensos, que aguardavam a confirmação do entendimento sobre a imprescritibilidade daquelas ações.

Nesse julgado, o Ministro Edson Fachin, em sua tese aprovada, deu provimento ao recurso para restabelecer a sentença de primeiro grau, que assegurou o ressarcimento integral do dano cau-

baseada na responsabilidade objetiva. Se as sanções estão prescritas, nos termos da lei, sendo inviável o ajuizamento da ação de improbidade, seria também incabível a formulação de uma demanda apenas com o pedido de ressarcimento, sem comprovação do ato de improbidade e em desrespeito ao rito legal. Para o ministro Alexandre, também inexistente previsão constitucional expressa de imprescritibilidade da sanção de ressarcimento ao erário pela prática de ato de improbidade administrativa. As únicas exceções à prescritibilidade estão contidas nos incisos XLII e XLIV do art. 5º (5) e no § 3º do art. 183 da CF (6). Portanto, a CF adotou, como regra, a prescritibilidade da pretensão punitiva do Estado: a imprescritibilidade fere os princípios da segurança jurídica e da ampla defesa. Exatamente em respeito ao devido processo legal, o legislador consagrou o mandamento do § 4º do art. 37 da CF e editou a Lei 8.429/1992, que previu os prazos prescricionais em seu art. 23. O relator reputou não ser razoável que, considerando-se as mesmas condutas geradoras tanto de responsabilidade civil quanto de responsabilidade penal, houvesse a imprescritibilidade implícita de uma única sanção pela prática de um ilícito civil definido como ato de improbidade, e não a houvesse na esfera penal, que é de maior gravidade. Frisou, ademais, o fato de a Assembleia Nacional Constituinte ter retirado, da redação original do § 4º do art. 44 (7), correspondente ao atual § 5º do art. 37 da CF, a expressão final “que serão imprescritíveis”, como demonstração de clara e consciente opção em privilegiar a segurança jurídica. A permanência da referida ressalva, mesmo depois da retirada dessa expressão, se deu para permitir a recepção dos prazos prescricionais existentes para as ações de ressarcimento decorrentes de graves condutas de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública pela legislação então em vigor, até que fosse editada a lei específica exigida pelo § 4º do referido artigo. Não foi estabelecida, dessa forma, hipótese implícita de imprescritibilidade. Concluiu não haver qualquer previsão de imprescritibilidade nos §§ 4º e 5º do art. 37 em relação à sanção de ressarcimento ao erário por condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, que deve seguir os mesmos prazos prescricionais do art. 23 da Lei 8.249/1992, com a complementação de que, se o ato também for capitulado como crime, deverá ser considerado o prazo prescricional estabelecido na lei penal. Em divergência, o ministro Edson Fachin deu provimento ao recurso para restabelecer a sentença de primeiro grau, que assegurou o ressarcimento integral do dano causado ao erário. Para ele, a ressalva contida no § 5º do art. 37 da CF teve por objetivo decotar do comando contido na primeira parte as ações cíveis de ressarcimento. Reconheceu haver solidez no argumento de que essa ressalva diz respeito a dois regramentos distintos relativos à prescrição. Um para os ilícitos praticados por agentes, sejam eles servidores ou não, e outro para as ações de ressarcimento decorrente de atos de improbidade, dotada de uma especialidade ainda maior. Asseverou que a matéria diz respeito à tutela dos bens públicos e que não há incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito, ou com o Estado de Direito Democrático, sustentar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento em matéria de probidade, eis que não rara a prescrição é o biombo por meio do qual se encobre a corrupção e o dano ao interesse público. Para o ministro Fachin, a segurança jurídica não leva a autorizar a proteção pelo decurso do lapso temporal a quem causar prejuízo ao erário e locupletar-se da coisa pública. A imprescritibilidade constitucional não implica uma injustificada e eterna obrigação de guarda pelo particular de elementos probatórios aptos à conclusão de que inexistente o dever de ressarcir, mas da afirmação de importante proteção da coisa pública. A ministra Rosa Weber também deu provimento ao recurso, mas pelo fundamento de que a imprescritibilidade a que se refere o § 5º diz respeito apenas às ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como improbidade administrativa e como ilícitos penais, numa interpretação sistemática dos §§ 4º e 5º do art. 37 da CF. Em seguida, o julgamento foi suspenso. (1) CF: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 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.” (2) Lei 8.429/1992: “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...); Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)” (3) Lei 8.429/1992: “Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...)” (4) Lei 8.429/1992: “Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.” (5) CF: “Art. 5º XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;” (6) CF: “Art. 183. (...) § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (7) Projeto de Constituição (A): “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, que serão imprescritíveis.” RE 852475/SP, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 2.8.2018. (RE-852475).



sado ao erário. Para o Ministro, a ressalva contida no §5º do art.37 da CF/88 teve por objeto decotar do comando contido na primeira parte as ações cíveis de ressarcimento. Reconheceu haver solidez no argumento de que essa ressalva diz respeito a dois regramentos distintos, relativos ao instituto da prescrição: um para os ilícitos praticados pelos agentes, sejam eles servidores ou não, e outro para as ações de ressarcimento decorrentes de atos de improbidade, dotadas de uma especialidade ainda maior.

Asseverou, acertadamente, que a matéria diz respeito à tutela dos bens públicos e que não há incompatibilidade com o Estado democrático de direito, ou com o Estado de direito democrático, sustentar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento em matéria de improbidade, eis que não raramente a prescrição é biombo por meio do qual se encobre a corrupção e o dano ao interesse público.

Para o Ministro, a segurança jurídica não leva a autorizar a proteção pelo decurso do lapso temporal a quem causar prejuízo ao erário e locupletar-se da coisa pública. Essa imprescritibilidade constitucional não implica uma injustificada e eterna obrigação de guarda pelo particular de elementos probatórios aptos à conclusão de que inexistente o dever de ressarcir, mas da afirmação de importância da proteção da *res pública*.

Nesse norte, verifica-se que, quanto ao ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa, o instituto ora estudado está bem sedimentado.

Lado outro, em que pese haver entendimento pacífico sobre essa imprescritibilidade, o mesmo não ocorre quanto ao lapso temporal que deverá ser observado quando se trata de ações de ressarcimento por ilícitos civis no âmbito da Fazenda Pública em juízo.

Assim, deixando a consolidação do entendimento do STF no âmbito da improbidade administrativa e voltando ao impasse entre a aplicação da prescrição quinquenal ou trienal nas ações ressarcitórias, temos que, de um lado, há os benefícios criados para a Fazenda Pública em juízo, com fulcro no princípio da supremacia do interesse público, como bem leciona Odete Medauar,<sup>15</sup> e de outro, tem-se a importância da aplicação da lei no tempo. Nesse sentido:

A expressão interesse público pode ser associada a bem de toda a coletividade, à percepção geral das exigências da vida na sociedade. Esse princípio vem apresentando tradicionalmente como o fundamento de vários institutos e normas do direito administrativo e, também, de prerrogativas e decisões da Administração Pública.

### **3. PRAZO PRESCRICIONAL DAS AÇÕES INDENIZATÓRIAS ORIGINÁRIAS DE ILÍCITO CIVIL PROPOSTAS NO ÂMBITO DA FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO E A APARENTE ANTINOMIA ENTRE A LEI Nº 10.406/02 (CÓDIGO CIVIL/02) E O DECRETO Nº 20.910/32**

No conceito de Fazenda Pública, engloba-se tanto a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quanto as autarquias e fundações públicas.

15 - MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 13. ed. p. 133.

Pois bem. Seguindo o estudo, pode-se dizer que o tema relativo ao prazo prescricional das pretensões indenizatórias dirigidas contra a Fazenda Pública, em que a parte demanda em face do ente público, no intuito de lograr êxito em qualquer ressarcimento por dano sofrido, é bem recorrente na doutrina e na jurisprudência.

Nesse sentido, o ponto crucial é saber qual prazo prescricional será aplicado à hipótese das ações indenizatórias originárias de ilícito civil propostas no âmbito da Fazenda Pública em juízo. Isto é, se será o prazo quinquenal do Decreto nº 20.910/32 ou o prazo trienal disposto no art. 206, §3º, inc. V, do CC/02.

É sabido que o poder público, desde o CC/16, sempre recebeu tratamento diferenciado no que tange aos prazos prescricionais relativos às ações ressarcitórias.

Nessa vertente, em que pese a regra geral do antigo códex/16 versar sobre o prazo prescricional vintenário, no âmbito da Fazenda Pública em juízo, o prazo era outro. Com efeito, as ações contra a Fazenda prescreviam em cinco anos, conforme estabelecia o art. 178, §10, do CC/16. Vejamos:

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.

Enquanto vigente, o prazo acima conviveu em harmonia com legislação posterior, qual seja, o Decreto nº 20.910/32, que, em seu art. 1º, versa:

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.** (grifo nosso).

Percebe-se que o Decreto 20.910/32 foi promulgado com o propósito inequívoco de firmar o benefício em razão da defesa dos interesses fazendários, os quais legitimam a soberania do interesse público sobre o privado e, assim, autorizam a diferenciação do tratamento legal dispensado.

A previsão normativa do Decreto nº 20.910/32, todavia, não abarcava as autarquias e fundações governamentais com personalidade pública, razão pela qual foi, posteriormente, expedido o Decreto-Lei nº 4.597/42, cujo art. 2º traz o seguinte conteúdo, *in verbis*:

Art. 2º O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a **prescrição quinquenal**, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidas 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. (grifo nosso).

Ato contínuo, a Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, sedimentou ainda mais o prazo fixado no âmbito da Fazenda Pública em juízo quando, em seu art. 1º - C, com a redação da MP nº. 2.180-35/2001, dispôs: “Art. 1º - C. **Prescreverá em 5 (cinco) anos** o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos.” (grifo nosso).

O fundamental é perceber que os diplomas foram sendo promulgados com o propósito inequívoco de beneficiar a defesa dos interesses fazendários, os quais nunca deixaram de merecer um regramento apartado daquele aplicável ao cidadão comum.

Desse modo, até à vigência do Código Civil de 2002, o instituto da prescrição no âmbito da Fazenda Pública em juízo era pacífico e harmônico quanto a prazos e proteções ao direito da coletividade, com a fixação de prazos bem mais exíguos que aqueles previstos para a regulamentação das relações de direito privado no bojo do CC/16.

Essa visão de proteção era tão clara que o próprio Decreto nº 20.910/32, em seu art. 10, dispôs que: “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.” (grifo nosso). Ou seja, prazos posteriores, em relação ao instituto da prescrição, que sejam mais favoráveis à Fazenda Pública, deverão ser observados.

Nesse sentido, com o advento do CC/02, lei posterior, que, em seu art. 206, §3º, inciso V, dispõe: “Art. 206. Prescreve: § 3º Em três anos: V - **a pretensão de reparação civil.**” (grifo nosso), aparente antinomia passa a surgir entre o Decreto nº 20.910/32 e o novo *Códex* no que se refere ao prazo de operação da prescrição para a propositura de ação de reparação por ilícitos civis, uma vez que o novo texto apresentou um prazo bem mais exíguo, sendo mais benéfico para as ações indenizatórias ajuizadas em face da Fazenda Pública. Já o art. 10 do Decreto, por sua vez, firma entendimento de que os prazos menores devem ser aplicados. Assim, não há razão para se pretender a aplicação do prazo quinquenal.

Ainda que, em tese, os princípios basilares da hermenêutica conduzam à prevalência da lei especial sobre a lei geral, consoante a regra prevista no § 2º do art. 2º do Decreto-Lei 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), nos termos da qual era possível concluir que a lei nova, que estabelecesse disposições gerais a par das já existentes, não revogava nem modificava a lei anterior, tem-se que, no caso concreto, o conflito das normas encontra expressa solução justamente no art. 10 do Decreto nº 20.910/32, já citado neste estudo.

Nesse sentido, observa-se que o legislador, além de prever a prescrição de cinco anos em benefício da Fazenda Pública em juízo, estipulou, com o manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, que, no caso da eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o prazo quinquenal seria afastado. É exatamente essa a situação em

---

16 - Art. 2º, §2º, do Decreto-Lei 4.657/42. “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

apreço, daí porque se revela legítima a incidência na espécie do prazo prescricional de três anos, fruto do advento do Código Civil de 2002.

Pela clareza da exposição, segue fragmento da lição de Leonardo José Carneiro da Cunha:<sup>17</sup>

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.

Importante salientar que o STJ já seguiu ambas as correntes. Inicialmente, o entendimento do Tribunal seguia acertadamente o voto do Ministro Herman Benjamin, proferido no REsp 1.217.933/RS,<sup>18</sup> julgado em que figurou como relator, sendo claro ao fundamentar, nas palavras de Leonardo José Carneiro da Cunha, que a pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública submete-se ao prazo prescricional de três anos, e não à prescrição quinquenal. Aplica-se, no particular, o disposto no art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002, não somente em razão do que estabelece o art. 10 do Decreto nº 20.910/32, mas também por se tratar de norma posterior. E, como se sabe, a norma posterior, no assunto tratado, revoga a anterior.

Continua o ministro fundamentando que se percebe, em verdade, um nítido objetivo de beneficiar a Fazenda Pública. A legislação especial conferiu-lhe um prazo diferenciado de prescrição. Enquanto a legislação geral (Código Civil de 1916) estabelecia um prazo de prescrição de 20 anos, a legislação específica (Decreto nº 20.910/32) previa um prazo de prescrição próprio de 5 anos para as pretensões contra a Fazenda Pública. A esse respeito, repise-se que o próprio Decreto nº 20.910/32, em seu art. 10, dispõe que os prazos menores devem favorecê-la.

Assim, pode-se concluir acertadamente que, segundo bem aponta o ministro, a pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública deve sujeitar-se ao prazo prescricional de três anos, e não à prescrição quinquenal.

Não é outro o entendimento defendido por José dos Santos Carvalho Filho.<sup>19</sup> Vejamos:

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 20.910/32, raia ao absurdo admitir a manutenção desse mesmo prazo quando a lei civil, que outrora apontava prazo bem superior àquele, reduz significativamente

17 - CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 6. ed. 2008. p. 84.

18 - Ementa do julgado: ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO. DECRETO 20.910/1932. ADVENTO DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. REDUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA TRÊS ANOS. 1. O legislador estatuiu a prescrição quinquenal em benefício do Fisco e, com manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso de eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o de cinco anos seria afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto 20.910/1932. 2. O prazo prescricional de três anos relativo à pretensão de reparação civil – art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 – prevalece sobre o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32. Precedentes do STJ. 3. Recurso Especial provido. (STJ, REsp 1.217.933/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j.22/03/2011, DJe 25/04/2011.

19 - CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 17. ed. 2007. p. 498-499.

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 civil 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, sob 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.

Ocorre que, em uma reviravolta jurisprudencial, o STJ consolidou seu entendimento por meio do julgamento, sob o rito dos recursos repetitivos, do REsp 1.251.993/PR,<sup>20</sup> concluindo ser o prazo quinquenal o mais acertado ao tema, firmando aí o seu entendimento atual, indo de encontro ao regramento anterior.

O principal fundamento aduzido pelo STJ decorre da natureza especial do Decreto nº 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/02, norma que regula o tema de

---

20 - 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, o 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; EREsp 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 históricos 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" (STJ, 1ª Seção, REsp 1.251.993/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j.12.12.2012, DJe 19.12.2012).

maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de a revogar.

Ainda segundo o entendimento do STJ, o Decreto nº 20.910/32 encerra norma especial, a prevalecer sobre a legislação geral. Ademais, o art.10 desse Decreto se refere, segundo o Tribunal, a prazos anteriores existentes à época de sua edição, não alcançando, por óbvio, prazos posteriores.<sup>21</sup>

Frisa-se que a Corte Superior federal mudou seu entendimento ao desenvolver a teoria das distinções das relações jurídicas, fundamentando que o Decreto nº 20.910/32 versa sobre relações entre particular e Estado, sendo uma relação de natureza pública, ao contrário da relação regrada pelo CC/02, que é relação de direito privado. Nessa esteira, não se pode utilizar o prazo estatuído pelo CC/02 para abarcar as relações em que figura como parte o ente público, não obstante a autorização do art.10 do Decreto nº 20.910/32.

Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados acertadamente em sentido contrário, o atual e consolidado entendimento do STJ segue a favor da aplicação do prazo prescricional quinquenal – previsto no Decreto nº 20.910/32 – nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido no Código Civil de 2002.<sup>22</sup>

Lado outro, em que pese a tese ventilada pelo Tribunal, mais acertada é a fundamentação segundo a qual o prazo de operação da prescrição descrito no art. 206, § 3º, inc. V, CC/02 seja mais benéfico para a Fazenda Pública em juízo. Isso porque a legislação geral atual (Código Civil de 2002) passou a prever um prazo de prescrição de três anos para as pretensões de reparação civil.

Ora, se a finalidade das normas contidas no ordenamento jurídico é conferir um prazo menor à Fazenda Pública, não há razão para o prazo geral – aplicável a todos, indistintamente – ser inferior àquele outorgado às pessoas jurídicas de direito público. A estas deve ser aplicado, ao menos, o mesmo prazo, e não um superior, até mesmo em observância ao disposto no art. 10 do Decreto nº 20.910/32.<sup>23</sup>

#### 4. CONCLUSÃO

Inobstante ser pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento advindas de atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário na forma dolosa, o mesmo não se pode afirmar a respeito do prazo de operação da prescrição, como perda da pretensão, no âmbito das ações indenizatórias originárias de ilícitos civis que envolvam a Fazenda Pública.

Nesse sentido, aparente antinomia passa a surgir entre o Decreto nº 20.910/32 (prazo

21 - CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 6ª ed. 2008. p. 78.

22 - STJ, REsp 1251993/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2012, DJe 19/12/2012.

23 - CUNHA, op. cit., p. 76.

quinquenal) e o Código Civil/02 (prazo trienal), no que se refere ao prazo de operação da prescrição para a propositura de ação de reparação por ilícitos civis, uma vez que, o CC/02, lei nova, apresentou um prazo bem mais exíguo, sendo mais benéfico e acertado para as ações indenizatórias ajuizadas em face da Fazenda Pública. Com efeito, o novo Códex/02, ao prever o prazo trienal na hipótese em questão, corroborou a intenção de se manter o citado benefício em razão da defesa dos interesses fazendários, os quais legitimam a soberania do interesse público sobre o privado.

Portanto, nesse caso, uma vez que o prazo para particulares passou a ser o trienal, continuar abarcando o lapso temporal pelo prazo quinquenal, previsto no Decreto nº 20.910/32, seria o mesmo que pugnar pelo afastamento do interesse coletivo, haja vista que a Fazenda Pública ficaria em desvantagem ante os particulares, situação inaceitável para a manutenção do Estado democrático de direito, não obstante haver entendimento contrário do STJ sobre esse tema.

## REFERÊNCIAS

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 7ª ed. 1944, v.1, n.1, Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 17ª ed. 2007.

CORDEIRO, Antônio Menezes. *Tratado de direito civil*. v. 5, §18, n. IV, Coimbra: Almedina, 2011.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 6ª ed. 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil 1 esquematizado: obrigações e contratos*. Coordenador Pedro Lenza. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NUNES, Pedro. *Dicionário de Tecnologia Jurídica*. 12. ed. Livraria Freitas Bastos.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. t. 6, § 662, n. 2, Rio de Janeiro: Borsoi, 1955.