

O PRAZO PRESCRICIONAL APLICÁVEL ÀS AÇÕES INDENIZATÓRIAS EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA

Luana Correia Borges¹
Leonardo Medeiros Júnior²

RESUMO

No presente trabalho analisa-se, com base em uma pesquisa descritiva e instrumental dogmática, através do método dedutivo, conjugado com a técnica da pesquisa bibliográfica, qual o prazo prescricional aplicável às ações indenizatórias ajuizadas em desfavor da Fazenda Pública. Descreve-se a alegação de doutrinadores que sustentam que o prazo prescricional em questão é de cinco anos com base no Decreto nº. 20.910/32 e a argumentação de outros que acreditam ser de três anos o referido prazo sob a ótica do Código Civil de 2002. Discute-se a discrepância entre as correntes doutrinárias que divergem se o prazo a ser adotado é o quinquenal ou o trienal, buscando esclarecer quais as teses utilizadas por cada uma das correntes doutrinárias, e qual a que tem melhor aplicabilidade em nosso ordenamento pátrio.

Palavras-Chave: Fazenda Pública. Indenização. Prescrição.

THE STATUTE OF LIMITATIONS APPLICABLE TO INDEMNIFICATION SHARES IN THE FACE OF PUBLIC FINANCE

ABSTRACT

In this paper we analyze based on a descriptive and dogmatic instrumental, through the deductive method, combined with the technical literature, which the statute of limitations applicable to suits for damages filed to the detriment of the Exchequer. It describes the claim scholars who maintain that the statute of limitations in question is five years based on the Decree. 20.910/32 and arguments of others who believe that three years of that period from the perspective of the Civil Code of 2002. We discuss the discrepancy between the doctrinal trends which diverge if the time to be adopted is the five-year or three years, seeking to clarify the arguments used by each of the current doctrine, and which one has better use in our planning of country.

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte - FARN. E-mail: luana_cborges@hotmail.com

² Professor Orientador do Curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte - FARN E-mail: leonardomjunior@hotmail.com

Keywords: Public Finance. Indemnification. Prescription.

1 INTRODUÇÃO

A finalidade do presente trabalho é estudar de forma minuciosa, o prazo prescricional de ações indenizatórias em face da Fazenda Pública. O objetivo é colaborar com a reflexão sobre esse tema candente, que tem sofrido algumas alterações em sua aplicabilidade nos tribunais, com a incidência do prazo prescricional previsto no Código Civil nas ações fazendárias.

A metodologia utilizada é impulsionada primeiramente por conceitos básicos e primários, para o entendimento do tema, e em seguida faz-se uma análise detalhada sobre o assunto, trazendo em seu escopo todos os aspectos gerais e específicos sobre a matéria, dando ênfase às suas particularidades e divergências, bem como o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça acerca das posições que estão se firmando em alguns tribunais estaduais.

A pesquisa realizada prioriza o procedimento descritivo e dogmático, instrumental, visto que o âmbito de discussão se limita aos doutrinadores, mas também serão utilizadas informações jurisprudenciais e a investigação da legislação. Quanto aos objetivos gerais, tem-se a pesquisa exploratória, pois, é almejado ampliar o conhecimento sobre o tema inerente ao objeto. O método utilizado foi o método dedutivo, conjugado com a técnica da pesquisa bibliográfica.

Durante a vigência do Código Civil de 1916 a prescrição aplicada aos particulares em ações indenizatórias era de vinte anos, bem como, nas ações indenizatórias fazendárias, entretanto, com edição do Decreto nº 20.910/32 foi coroado o instituto da prescrição no que se refere à cobrança de dívidas e outros direitos em face da Fazenda Pública, tendo como seu principal dispositivo o seu artigo primeiro, o qual preleciona que o prazo prescricional em face da Fazenda Pública seria de cinco anos.

Desta feita, o Poder Público passou a ter uma prerrogativa benéfica, baseada na supremacia do interesse público, sendo este um dos princípios basilares do Direito Administrativo.

Diante de tal quadro normativo, a prescrição vintenária correspondia às ações pessoais em geral, prevista no art. 177 do Código Civil de 1916, e a prescrição quinquenal correspondia às mesmas espécies de ações quando propostas contra a Fazenda Pública.

Ocorre que, com o advento do Código Civil de 2002, algumas modificações foram introduzidas no instituto da prescrição, no que se refere aos seus prazos. O objetivo da mencionada lei é fazer com que as demandas indenizatórias passem a se sujeitarem a observância de um prazo prescricional de três anos, conforme o teor do art. 206, §3º, V, do diploma civil em comento.

Com o advento do referido diploma legal, logo surgiram inúmeras controvérsias e debates entre os doutrinadores e entre os próprios juristas em torno da prescrição de direito envolvendo entes públicos.

A doutrina se divide em duas correntes. A primeira defende que o prazo prescricional em desfavor da Fazenda Pública é quinquenal. Seus defensores argumentam que os entes públicos têm em Juízo regramento próprio e que este não contemplou prazo prescricional inferior aos cinco anos apontados por aquele Decreto, além de que lei geral não pode revogar uma lei especial.

A outra corrente defende que o prazo em questão é trienal. Os que defendem esta tese prelecionam que a adoção do prazo quinquenal estaria sobrepondo o interesse individual ao coletivo, de modo que foi concedido um prazo de prescrição mais largo para as ações fazendárias do que para as ações pessoais, sendo uma afronta literal ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, sendo também uma ofensa ao princípio da igualdade material, e, ainda como tese de defesa os apreciadores desta corrente aduzem o fato de que o próprio Decreto nº 20.910/32 em seu art. 10 estabelece que o que foi disposto no referido Decreto não altera prescrições de menor prazo existentes em leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.

As inovações trazidas pelo novo Código Civil de 2002 serão explanadas com o fim de tornar claro se a mesma tem aplicabilidade no ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista que, tal dispositivo, vai de encontro ao art. 1º do Decreto 20.910/32, o qual preleciona ser o referido prazo de cinco anos. Ademais, deve-se analisar a plausibilidade de uma norma de cunho geral se sobrepor a uma norma especial.

Será demonstrado o conceito de Fazenda Pública, assim como o conceito de prescrição, para que a partir dessas noções introdutórias, seja possível sem a aspiração de atingir o exaurimento da matéria, realizar uma abordagem comparativa acerca da aparente antinomia entre a matéria no Decreto nº. 20.910/32 e no Código Civil de 2002.

A posição do Superior Tribunal de Justiça acerca desse assunto, ainda não é totalmente pacífica, entretanto serão analisadas algumas jurisprudências onde se revelará que está se

tornando majoritária a incidência do prazo prescricional de cinco anos nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública.

2 O CONCEITO DE “FAZENDA PÚBLICA”

A expressão “Fazenda Pública” é designada com acepções diversas, dentre elas podemos destacar alguns sentidos empregados, tais como, ser a fonte de organização e gerência do dinheiro público, ser a instituidora e arrecadadora de impostos, ou ser a própria cúpula estatal litigando em juízo.

Segundo MEIRELLES (1998, p. 590), o conceito de Fazenda Pública compreende:

A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque o seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda.

O processualista Leonardo José Carneiro da Cunha (2007, p.15) esclarece que:

A expressão Fazenda Pública identifica-se tradicionalmente como a área da administração pública que trata da gestão das finanças, bem como da fixação e implementação de políticas econômicas. Em outras palavras, Fazenda Pública é expressão que se relaciona com finanças estatais, estando imbricada com o termo erário, representando o aspecto financeiro do ente público. (...) em direito processual, a expressão Fazenda Pública contém o significado de Estado em juízo. Daí, por que, quando se alude à Fazenda Pública em juízo, a expressão apresenta-se como sinônimo de Estado em juízo ou do ente público em juízo, ou, ainda, pessoa jurídica de direito público em juízo

Já De Plácido e Silva (2002,p.351), denomina como Fazenda Pública:

A denominação genérica a qualquer espécie de Fazenda, atribuída às pessoas de Direito Público. Nela, assim, se computam a Fazenda Federal, Fazenda Estadual e Fazenda Municipal. E, desta forma, Fazenda Pública é sempre tomada em amplo sentido, significando toda soma de interesse de ordem patrimonial ou financeira da União, dos Estados Federados ou dos Municípios, pois que, sem distinção, todas se compreendem na expressão. Os administradores da Fazenda Pública são o Ministro da Fazenda, em relação à Fazenda Federal e os Secretários de Fazenda ou Prefeito, em

relação às demais. Nas ações judiciais, representam pelos advogados ou procuradores, instituídos, sejam como funcionários públicos, seja como meros mandatários. Dizem-se também, procuradores dos feitos da Fazenda, quando exercem o cargo em caráter efetivo e de função pública.

O entendimento de Vicente Greco Filho (1986, p. 49), outro processualista, é no sentido de que: “o sujeito passivo da execução contra a Fazenda Pública é necessariamente pessoa jurídica de direito público, ou seja, a União, os Estados e os Municípios, suas respectivas autarquias, os Territórios e o Distrito Federal”.

A antedita explanação compreende a restrição que envolve as empresas públicas e sociedades de economia mista, tendo em vista que estas não se inserem no referido conceito, pois mesmo tendo capital público em sua constituição são pessoas jurídicas de direito privado.

Desta feita, a nossa Carta Maior não contempla a essas empresas estatais exploradoras de atividade econômica, qualquer prerrogativa em relação às empresas particulares.

Ainda neste debate, deve-se atentar para as Fundações Públicas, as quais estão equiparadas as autarquias, estando desta forma inseridas no conceito de Fazenda Pública, pois integram o complexo político-administrativo das pessoas jurídicas de Direito Público interno.

A base para o entendimento do que seria Fazenda Pública é poder alcançar a compreensão de que seria esta, o desempenho estatal, através de seus entes personalizados, ou seja, União, Estado, Município, Autarquias, Fundações Públicas ou por seus órgãos, dotadas de prerrogativas inerentes as relações fazendárias, onde sempre o erário irá suportar os efeitos patrimoniais desta atuando em juízo.

Como relevante ponto, deve-se fazer um paralelo entre Fazenda Pública e Finança Pública, visto que são institutos diversos, porém que tratam da verba pública. Finança Pública é a reunião de duas atividades imprescindíveis para a organização da verba pública, quais sejam gestão do dinheiro público e controle do dinheiro público. É todo contexto que envolve a problemática dos tramites de arrecadação e execução de tributos e outros recursos. Já a Fazenda Pública consiste no tesouro público. É a soma de todo o patrimônio estatal, é bem mais abrangente que o conteúdo da palavra fisco, que se refere apenas à arrecadação de tributos.

A igualdade material, também denominada de igualdade substancial, preceitua que além de considerarmos todas as pessoas genericamente iguais perante a lei, devemos observar a situação fática real, ou seja, tratar os iguais de forma igualitária e os desiguais respeitando suas desigualdades, para que todos possam ter as mesmas oportunidades e os mesmo direitos preservados.

Neste cerne, a Fazenda Pública quando esta litigando em juízo é dotada de algumas prerrogativas e restrições, as quais não são desfrutadas pelos particulares, visando com isso manter uma relação de igualdade material entre a Administração Pública e os seus administrados.

A concessão de benefícios a Fazenda Pública tem o intuito de proporcionar um equilíbrio na lide, pois, sempre que esta participar de uma contenda perante o judiciário irá ocorrer um desequilíbrio natural na relação jurídica, sendo justificado tal desequilíbrio pelo fato de que aquela representa e atua em defesa do interesse público, respaldada pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da isonomia material, enquanto o particular atua unicamente na defesa de um direito individual.

De acordo com Marçal Justen Filho (2008, p.54):

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.

Feitas as exposições conceituais do que seria o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, é preciso entender o que seria de fato o tão aclamado interesse público. Sendo este o oposto do interesse particular, ou seja, do interesse pessoal de cada um. Pode-se entender como o interesse de um inteiro conjunto social, e não apenas de uma somatória de interesses privados.

Hector Jorge Escola (2008, p. 215) define o tema afirmando que:

a noção de bem-estar geral encontra seu correlato jurídico na idéia de ‘interesse público’, a qual pode ser concretizada, agora, sob o fundamento de que existe o interesse público quando, nele, uma maioria de indivíduos, e em definitivo, cada um pode reconhecer e extrair do mesmo seu interesse individual (Gordillo), pessoal, direto e atual ou potencial. O interesse público, assim entendido, é não só a soma de uma maioria de interesses coincidentes, pessoais, diretos, atuais ou eventuais, mas também o resultado de um interesse emergente da existência da vida em comunidade, no qual a maioria dos indivíduos reconhece, também, um interesse próprio e direto.

Ao tratar do assunto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p. 60) dispõe que:

as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, tem o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a idéia do homem com fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos tem supremacia sobre os individuais.

Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 24-25) entende que:

Não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o **Welfare State** (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público. Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais.

Sabe-se que o interesse público divide-se em primário e secundário. No primário podemos perceber que está relacionado à sociedade em seu contexto coletivo como um todo, sendo a sociedade titular desse direito, só podendo o interesse do Estado agir quando estiver em conformidade com tal interesse. Já no secundário podemos vislumbrar o interesse estatal enquanto entidade personalizada.

Conforme os ensinamentos de Luis Roberto Barroso (2007, p. 15-16):

O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação. Ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover.

Pode-se entender que os entes com personalidade jurídica, quais sejam a União, Estados e Municípios somados as autarquias, fundações e órgãos com personalidade jurídica,

fazem parte do conceito se Fazenda pública, ensejando-lhes a extensão dos privilégios processuais a esta conferidos.

Sendo a Fazenda Pública gestora da coisa pública esta age em conformidade com o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e igualdade material, pautada sempre no interesse público, o qual compreende o interesse do conjunto social como um todo.

Por conseguinte, não se pode deixar de fazer menção a situação peculiar dos correios, tendo sido este beneficiado com a extensão das prerrogativas conferidas a Fazenda Pública, conforme dispões Decreto lei nº 509, de 20 de março de 1969 em seu artigo 12:

Art. 12 – A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais.

Corroborando com esse dispositivo, após o julgamento do Recurso Extraordinário 220.906-9 publicado no D.J. de 24.11.2002, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo de forma demasiada que o Decreto-Lei nº 509/69 acima retratado, foi recepcionado pela Constituição da Republica Federativa Brasileira e que a sua execução deve ser pautada pelo regime de precatório, sob pena de violação do art. 100 da CRFB.

Neste diapasão, O Tribunal Superior do Trabalho também vem tomando o posicionamento em seus julgamentos no sentido de que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é possuidora dos mesmos benefícios concedidos a Fazenda Pública.

Assim sendo, nota-se que os correios são uma exceção, ao passo que, via de regra, as às empresas públicas e sociedades de economia mista, por serem pessoas jurídicas de direito privado, mesmo detendo capital público não se inserem no conceito de Fazenda Pública.

Ocorre que, os correios estão inseridos no gênero União por ser prestador de serviço público e deter um monopólio sobre o serviço, devendo receber os mesmo benefícios da Fazenda, garantidos pelo art. 12 do Decreto lei nº 509, de 20 de março de 1969.

3 O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO

O instituto da prescrição resta caracterizado quando existe um direito, o qual tem de acordo com a lei um prazo para ser exercido, e não é desempenhado no prazo estipulado devido à inércia do interessado, sendo desta forma extinto.

A prescrição e toda sua base foram iniciadas em um contexto de origem romana. Neste período qualquer situação que ocasionasse um dano ou prejuízo poderia ser pleiteada quando o interessado desejasse, a qualquer tempo, pois, não existia um lapso temporal definido para que os interessados recorressem das situações em que haviam sido vítimas. As ações, portanto, eram perpétuas. Não existia uma segurança jurídica para aqueles que praticavam delitos, podendo ser punidos a qualquer tempo.

Ocorre que, com o surgimento do direito pretoriano nasceu à idéia do instituto da prescrição de forma ainda primitiva, porém englobando condições que até hoje são válidas, quais sejam a inércia do titular do direito e o lapso temporal.

Com o passar do tempo a prescrição veio passando por modificações e evoluindo até as legislações mais modernas. Atualmente, além de extinguir a pretensão, tem o condão de extinguir, por conseguinte, de forma indireta a ação, porém o objeto da prescrição não consiste na ação, e sim na pretensão.

A pretensão é a reivindicação de subordinação de um interesse alheio ao interesse próprio. Conforme o art.189 do Código Civil de 2002, o direito material violado faz surgir uma pretensão, que deve ser satisfeita em juízo por meio da ação. Assim sendo, extinta a pretensão, não há ação!

A explicação acima fez-se necessária devido ao fato de que a doutrina clássica entendia que o instituto da prescrição operava como uma perda ou extinção do direito de ação, pois, esse posicionamento não julgava ser o direito de ação um direito autônomo, mas vinculado e dependente diretamente ao direito material que visava resguardar.

Porém, no dias de hoje devido a autonomia do Direito Processual, é feita uma distinção entre pretensão e ação, vejamos o entendimento de Leonardo José Carneiro da Cunha (2008, p. 68):

O direito subjetivo, a partir de quando passa a ser exigível, dá origem à pretensão. De fato, a partir da exigibilidade do direito, surge ao seu titular o poder de exigir do obrigado a realização do direito, caracterizando a pretensão. Tal exigência, contudo, não comporta qualquer ação, de modo que o ao exercer pretensão o sujeito não age contra ninguém; apenas exige a realização do direito, limitando-se a aguardar a satisfação por parte do destinatário. Enquanto exercício da pretensão faz supor que o devedor,

premiado, atenda ao seu dever jurídico, a ação, uma vez exercida, consiste na prática de atos materiais voltados contra o sujeito passivo, independentemente do seu comportamento. Em outras palavras, no exercício da pretensão, o titular do direito apenas exige seu cumprimento, aguardando o correlato atendimento pelo obrigado. Já na ação, não há tal atitude passiva de espera do cumprimento, despontando, isto sim, a prática de atos conducentes à realização ou concretização do direito.

De acordo com Helly Lopes Meirelles (1998, p. 577), temos que:

A prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre a matéria sujeita à sua apreciação (...). O instituto da prescrição administrativa encontra justificativa na necessidade de estabilização das relações entre o administrado e a Administração e entre esta e seus servidores. Transcorrido o prazo prescricional fica a Administração, o administrado ou o servidor impedido de praticar o ato prescrito, sendo inoperante o extemporâneo.

O que vai de acordo com Bernardo Lima Vasconcelos Cerneiro (2006) nos diz que o caos prevaleceria no meio social se mesmo após transcorridos vários anos ou décadas do ato de violação de seu direito, alguém pudesse postular em juízo contra o suposto agressor, pleiteando a reparação do dano ou o desfazimento do ato ilícito. Esta situação é desviada pela ordem jurídica com o intuito de preservar-se um bem coletivo superior ao interesse exclusivamente individual do autor, qual seja, a segurança jurídica. Devendo esta prevalecer sobre o interesse privado, em principalmente especial quando o suposto titular revela-se desinteressado pela preservação da proteção a reparação do seu direito.

Como importante consideração, é salutar fazer uma distinção entre os institutos da prescrição e da decadência, tendo em vista que ambos têm objetos diversos, porém para muitos é motivo de embaraçamento, a maioria das pessoas confunde o propósito dos referidos institutos.

Conforme já foi explanado acima, a prescrição é um instituto que ataca de forma direta e imediata a pretensão do interessado, por não ter agido ele em determinado lapso temporal, e tem como consequência a extinção da ação de forma indireta, pois, se extinta foi a pretensão, não poderá nascer a ação.

Contudo, a decadência opera de forma a atingir diretamente o direito, devido à incúria do interessado por certo lapso temporal, o objeto da decadência é, portanto o direito que surge

por vontade da lei ou do homem e que está condicionado a certo lapso temporal o seu exercício.

Desta feita, pode se concluir de forma simplória que ambos os institutos da prescrição e da decadência visam reprimir a inércia dos titulares dos direitos, e assim, estipulam prazos razoáveis para que estes direitos sejam exercidos. Caso reste configurada a prescrição ou a decadência, a consequência jurídica, via de regra, será a mesma, qual seja, a impossibilidade de exercitar de um direito.

4 A PRESCRIÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA

4.1 A MATÉRIA NA ÓTICA DO DECRETO Nº. 20.910/32

De acordo com o Código Civil de 1916 os prazos prescricionais tanto para ações contra particulares, quanto ações contra o Estado eram de 20 anos, não existia diferença entre os prazos das referidas ações.

Porém, em 1932 surgiu o Decreto nº. 20.910, o qual previa um prazo prescricional de cinco anos em face das ações fazendárias, vejamos:

Art. 1º - As dividas 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.

Assim sendo, após o advento do referido decreto, os prazos prescricionais para as ações indenizatórias fazendárias passaram a ser de cinco anos, enquanto os prazos para a mesma espécie de ação para os particulares permaneceram inertes com o prazo vintenário, desta forma, a Fazenda Pública passou a ter um privilégio frente aos administrados.

Esta prescrição é denominada prescrição de fundo de direito, a partir do momento em que a Administração incorre em dívida com o administrado, inicia-se o compute do prazo prescricional

Porém, no que concerne as dívidas periódicas, estas não são atingidas pela prescrição de fundo de direito, mas sim pela prescrição de trato sucessivo, ou seja, serão atingidas progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo

presente decreto, sendo prejudicadas apenas as parcelas anteriores aos cinco anos do seu ajuizamento.

Nesse enfoque, Marçal Justen Filho (2008, p. 1116) preceituou de acordo com o referido Decreto:

Também se estabeleceu que, existindo direitos renováveis diária, mensal ou anualmente, a prescrição quinquenal não atinge o direito em si mesmo, mas cada prestação isoladamente – a não ser que tenha sido negado o direito de que derivam as prestações. É o caso característico de pretensões atinentes a salários, por exemplo.

Corroborando com esse entendimento o Superior Tribunal de Justiça editou a súmula 85, que aduz:

STJ Súmula nº 85 - Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

O Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido de que:

STF Súmula nº 443 - A prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei não ocorre, quando não tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado, ou a situação jurídica de que ele resulta.

Outros dispositivos de lei abordam o prazo quinquenal em desfavor da Fazenda Pública, de acordo com a modificação feita pela Medida Provisória 2.180-35/2001 na Lei nº 9.494/97, foi acrescido o art. 1º-C que assim dispõe:

Art. 1º-C - Prescreverá em 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.

Acerca do tema, o Decreto-Lei n.º 4.597/42 que dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública e dá outras providências fez um esclarecimento da prescrição quinquenal para as ações contra a Fazenda Pública, explicitando:

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 mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.

Pode-se perceber que antes da entrada do novo Código Civil (Lei nº 10.406), em 11 de janeiro de 2002 não existia divergência acerca do prazo quinquenal em face das ações indenizatórias fazendárias, onde vigorava de forma absoluta o Decreto nº 20.910 de 06 de janeiro de 1932 em conjunto com outras normas que também adotavam o referido prazo.

Desde a promulgação da Lei nº 10.406/ 2002 (novo Código Civil) o Poder Judiciário tem sido levado a proferir decisões acerca de qual prazo a ser aplicado em face da Fazenda Pública em demandas indenizatórias.

Em 2011, a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região pronunciou-se em sede de recurso, quando a União apelou de uma decisão para que fosse reconhecida a prescrição quinquenal, tendo o autor recorrido da sentença com relação aos danos materiais. Sendo improvida a apelação do autor e dado parcial provimento à apelação da União e à Remessa Oficial para reconhecer a prescrição quinquenal:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ANISTIA. SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS FEDERAIS. REINTEGRAÇÃO AO CARGO OU EMPREGO PÚBLICO. RETARDAMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO. JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL EM FAVOR DA FAZENDA PÚBLICA. REPARAÇÃO FINANCEIRA E DANOS MORAIS. JUROS DE MORA. HONORÁRIOS. MAJORAÇÃO. 1. A ação, proposta em face da União, tem por objeto direito à **indenização** por danos materiais e morais decorrentes de demora injustificada no cumprimento de decisão concessiva de anistia, proferida com base na Lei nº 8.878/94. Ação de natureza administrativa, e não trabalhista. Competência da Justiça Federal (art. 109, I, da CF). 2. **A prescrição das ações contra a Fazenda Pública é regida no art. 2º do Decreto nº 20.910/32. Norma especial não revogada pela norma geral do art. 206, parágrafo 3º, V, do Código Civil de 2002. Prescrição quinquenal subsistente. Precedente do STJ: AGA 899.972, 5ª Turma, unânime, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJE de 10/03/2008.** 3. Os danos materiais alegados na inicial consumaram-se mês a mês, à medida que as remunerações não eram pagas em razão de seu não-retorno à atividade por imposição do Poder Público. Prescrição quinquenal que atingiu as prestações supostamente devidas há mais de cinco anos do ajuizamento da ação. Proposta a ação em 01/07/2010, está prescrita a exigibilidade do direito à **indenização** pelos danos materiais consumados antes de 01/07/2005. [...] 13. Acerca do pleito apelatório do autor, que busca majorar os honorários advocatícios, não merece reforma a sentença, em face da sucumbência recíproca, no que diz respeito ao pedido de **indenização** por

danos materiais, e em decorrência da procedência parcial do pedido de **indenização** por danos morais, sendo mantidos em R\$ 500,00 (quinhentos reais), nos termos do art. 20, parágrafos 3º e 4º do CPC, conforme fixado na sentença. 14. Parcial provimento à apelação da União e à Remessa Oficial para reconhecer a **prescrição quinquenal** e, em consequência, a impossibilidade de se exigir o direito à **indenização** pelos danos consumados antes de 01/07/2005; para fixar a **indenização** por danos materiais correspondentes às remunerações que teria recebido da CBTU entre 01/07/2005 e 26/10/2005; reduzir o valor da **indenização** por danos morais para R\$ 2.000,00 (dois mil reais); e para fixar que os juros de mora são devidos a contar da citação, mantendo a aplicação do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 somente a partir da vigência da Lei nº 11.960/2009. (TRF 5ª Região. Apelação/Reexame Necessário. 0009161-38.2010.4.05.8300. Relator Desembargador Federal Rubens de Mendonça Canuto. Segunda Turma. DJ 02/08/2011. DJe 10/08/2011).

No mesmo sentido, a Quinta Turma Suplementar do TRF da 1ª Região publicou decisão pela adoção da prescrição quinquenal, negando por unanimidade provimento à apelação do autor, que buscava reparação por danos morais em face da União:

ADMINISTRATIVO. ANISTIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. **INDENIZAÇÃO** POR DANOS MORAIS. DECRETO 20.910/32. **PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 1. O prazo prescricional para pleitear em juízo indenização por danos morais em face da Fazenda Pública é quinquenal (Decreto n. 20.910/32).** 2. A lesão ao direito da parte se efetivou em abril/69, quando houve o dano (mandato de prefeito cassado), decorrente de ato de exceção praticado durante a ditadura, iniciando-se, então, a contagem do prazo prescricional. Tendo a demanda sido proposta apenas em 23/10/2003, não há dúvida de que se efetivou a **prescrição** quinquenal do direito de ação do recorrente. 3. Nega-se provimento à apelação. (TRF 1ª Região. AC 0036444-47.2003.4.01.3400/DF; Relator JUIZ FEDERAL RODRIGO NAVARRO DE OLIVEIRA. 5ª. TURMA SUPLEMENTAR. DJ 27/04/2011 e-DJF1 04/05/2011).

Ainda neste diapasão, a 1ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, negou provimento ao recurso de apelação do autor, que pretendia indenização por danos morais e estéticos, em desfavor do Estado de MG. O fundamento da decisão foi no sentido de que o Código Civil, como lei geral, aplica-se aos casos que envolvem reparação civil entre particulares, pessoas físicas ou jurídicas. Já o Decreto-Lei 20.910/32, é lei específica, aplicável precisamente quando tratar-se de ação movida em face da Fazenda:

ACÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS - INDENIZAÇÃO
CONTRA A FAZENDA PÚBLICA - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
- PRAZO PRESCRICIONAL - CINCO ANOS - DECRETO-LEI 20.910/32

- MANTENÇA DA SENTENÇA - MEDIDA QUE SE IMPÕE.- Em se tratando de ação reparatória movida contra a Fazenda Pública, aplica-se o prazo prescricional de cinco anos, previsto no art. 1º do Decreto-Lei 20.910/32, que é norma específica. Inaplicável, portanto, o Código Civil, lei geral. (TJMG. AP 1.0024.08.043630-6/001(1). Relator: Des.(a) Vanessa Verdolim Hudson Andrade. DJ: 13/09/2011. DP: 31/10/2011).

Vale destacar que a prescrição quinquenal tem forte incidência nas decisões dos tribunais, tendo respaldo em precedente do STJ, onde deve prevalecer o prazo quinquenal sobre o prazo trienal previsto no Novo Código Civil de 2002.

4.2 A MATÉRIA NA ÓTICA DO CÓDIGO CIVIL DE 2002

Na visão do novo Código Civil, segundo o seu art. 206, parágrafo 3º, inciso V, a pretensão de reparação civil tem o prazo prescricional de 03(três) anos. Diante desta novidade legislativa surgiu uma polêmica acerca da possibilidade de aplicação do novo prazo nas pretensões deduzidas em face da Fazenda Pública, derogando assim o art. 1º, do Decreto n. 20.910/32, o qual estabelecia o prazo de 05(cinco) anos para a prescrição das pretensões formuladas em desfavor da Fazenda Pública.

Neste foco, surgiu um impasse onde para os defensores desse posicionamento a melhor saída seria a utilização do método teleológico, o qual visa buscar a finalidade das normas. No que concerne a prescrição o intuito sempre foi beneficiar a Fazenda Pública para atender ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e proteger o erário.

Os defensores dessa corrente alegam que tal escopo é clarividente, ao passo que antes da vigência do novo Código Civil já existia esse privilégio para a Fazenda Pública, onde os prazos prescricionais para as ações contra particulares eram de 20 anos, e os prazos prescricionais eram de cinco anos em face das ações fazendárias.

Neste diapasão, se o ordenamento jurídico trouxe uma alteração legislativa que comprime o prazo prescricional para o direito privado, conforme a interpretação teleológica que visa a finalidade da norma, ou seja, beneficiar a Fazenda Pública, é entendido que tal modificação atinja as relações de direito público, para que no mínimo o direito público e o direito privado fiquem em uma situação isonômica.

Apoiando esse entendimento, as lições de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2011, p. 47-48) são no sentido de que:

Com o advento da Lei Civil de 2002, porém, o prazo da pretensão reparatória 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 reparatórias contra o Estado, devendo se submeter ao prazo trienal – que foi estabelecido em razão da especificidade da pretensão de direito material subjacente. Considere-se, inclusive, que na vigência do Código Civil de 1916 o Estado mereceu prazo diferenciado, não podendo se submeter a um prazo tão elástico (que era de vinte anos). Ora, se, hodiernamente, nem mesmo os particulares podem se submeter a prazos tão alongados, merecendo a diminuição para três anos, esta redução haverá de atingir, também, as pretensões ressarcitórias dirigidas à Fazenda Pública.

Dando enfoque ao tema, o mestre José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 498-499), acentua que:

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 o período prescricional, no caso para três anos (pretensão à reparação civil).

O renomado administrativista Leonardo José Carneiro da Cunha (2008, p. 86), leciona:

A legislação geral atual (Código Civil de 2002) passou a prever um prazo de prescrição de 3 (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 artigo 10 do Decreto n. 20.910/1932.

Ademais, vale ressaltar o quão inócua para estes doutrinadores é a solidez dos argumentos daqueles que corroboram com o entendimento de que o prazo prescricional deverá continuar pelo critério da especialidade a ser o de 05 (cinco) anos, conforme preceitua o Decreto nº 20.910/32, pois, o próprio Decreto supracitado, em seu Art.10 aduz que, em havendo prazo prescricional menor aos 05 (cinco) anos, o de menor prazo deve ser aplicado, vejamos:

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

Desta feita, questionam qual seria o intuito do legislador em ter criado o artigo acima mencionado? E a resposta é instantânea, lecionando que não há outra intenção se não a de que o novo Código Civil seja aplicado, por ter um prazo inferior aquele proposto pelo art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Essa é a única explicação com consistência e garantia para a existência do artigo ora supracitado.

Noutro sentido, deve-se atentar para uma importante questão, a possibilidade de uma lei geral revogar uma lei especial. Antes de discutir tal tema, é relevante compreender que a lei especial foi criada com intenção de beneficiar a Fazenda Pública, e agora, com a vigência do novo Código Civil, estaria trazendo um prejuízo, tendo em vista que as relações fazendárias teriam um prazo prescricional superior as relações particulares, sendo uma afronta a desígnio da norma.

Essa corrente torna-se mais forte e robusta quando é analisado de forma aprofundada o artigo 2º, §1º, da Lei de Introdução do Código Civil, segundo o qual:

Art. 2º - A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a anterior.

Ocorre que, as duas legislações, tanto a geral como a específica tratam do mesmo assunto, e tendo em vista que o Decreto nº 20.910/32 não foi revogado pelo Código Civil de 2002, propõe-se no que fere a pretensão de reparação civil, a aplicação do prazo trienal, seja por ser menor o prazo, seja pela posterioridade da Lei material civil, seja por se tratar de pessoa jurídica de direito público, todos os argumentos são válidos para tal justificativa.

Corrobora com esse entendimento, a segunda turma do Superior Tribunal de Justiça que dispõe que se aplica o art. 206, § 3º, inciso V, do CC/02, nos casos em que se requer a condenação de entes públicos ao pagamento de indenização por danos materiais e morais, restando configurada a prescrição trienal em face da Fazenda Pública no caso em apreço:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ANÁLISE DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA

N. 7/STJ. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO ART. 206, § 3º, INC. V, DO NOVO CÓDIGO CIVIL. PRAZO TRIENAL. PRECEDENTES DO STJ. 1. Na hipótese dos autos, o recorrente defende que a Comarca de Ibiá é o juízo competente para análise dessa ação com base no documento de fls. 90/92, que demonstra que o objeto dos autos está relacionado ao contrato administrativo firmado entre as partes. 2. Ocorre que não é possível, em sede de recurso especial, aferir qual é o juízo competente para essa ação com base no exame de provas, face ao óbice preconizado na Súmula 7/STJ. 3. **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. 4. Considerando que o evento danoso ocorreu em 5.8.2002 e a demanda foi ajuizada em 29.9.2006, é possível verificar que já transcorreram mais de três anos, ocorrendo a prescrição no que se refere ao pedido de indenização por danos morais promovido pelo ora recorrido. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (REsp 1215385/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2010, DJe 08/02/2011).

5 O DEBATE DO TEMA NO ÂMBITO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O tema não se encontra consolidado nos tribunais, nem mesmo no próprio Superior Tribunal de Justiça, o qual contempla tal divergência entre duas Turmas que integram a Seção de Direito Público.

Partiremos de uma análise jurisprudencial, almejando lograr êxito na compreensão de qual entendimento melhor se adéqua ao ordenamento jurídico vigente, e qual corrente esta atuando de forma majoritária nos tribunais, em especial no STJ, buscando esclarecer os argumentos e validades de ambas as doutrinas.

Como já foi exaustivamente explorado, os apreciadores do Decreto nº 20.910/32 autenticam o entendimento de que o prazo quinquenal deve ser respeitado tendo em vista que a sua previsão é expressa no art. 1º da referido decreto, sendo este uma norma específica não podendo ser alterada por uma lei de regramento geral, como é o caso do o art. 206, § 3º, inciso V, previsto no novo Código Civil.

Ademais, os defensores do referido prazo sustentam que o art. 10, do Decreto nº 20.190/1932, o qual autoriza uma prescrição de menor prazo, esta se posicionando com

relação a leis e regulamentos que disponham sobre legislação fazendária, no âmbito do regime jurídico administrativo, não recepcionando desta forma norma de direito civil, pertencendo esta ao ramo do direito privado.

Cumprе ressaltar que havendo conflito entre o critério da especialidade e o critério cronológico, deve-se optar por aquele, pois, a lei geral sucessiva não tira do caminho a lei especial precedente.

Vejamos alguns julgados do STJ contemplando o Decreto nº 20.190/1932:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Trata-se de ação de indenização por dano moral proposta por pessoa acusada de infundado crime de desobediência. 2. **É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que a prescrição contra a Fazenda Pública, mesmo em ações indenizatórias, rege-se pelo Decreto 20.910/1932, que disciplina que o direito à reparação econômica prescreve em cinco anos da data da lesão ao patrimônio material ou imaterial.** Precedentes: REsp 1.197.876/RR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02/3/2011; AgRg no Ag 1.349.907/MS, Rel. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 23/2/2011; e REsp 1.100.761/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 23/03/2009. 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 7.385/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2011, DJe 19/08/2011).

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO. DANOS MORAIS. PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 1º DO DECRETO N. 20.910/1932. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. 1. Conforme consignado na análise monocrática, inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida. 2. A prescrição contra a Fazenda Pública é quinquenal, mesmo em ações indenizatórias, uma vez que é regida pelo Decreto n. 20.910/32. Portanto, não se aplica ao caso o art. 206, § 2º, do Código Civil. Precedentes. 3. **"É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que a prescrição contra a Fazenda Pública, mesmo em ações indenizatórias, rege-se pelo Decreto 20.910/1932, que disciplina que o direito à reparação econômica prescreve em cinco anos da data da lesão ao patrimônio material ou imaterial."** (AgRg no REsp 1106715/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 3.5.2011, DJe 10.5.2011.) Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 32149 / RJ, Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA DJ 04/10/2011 DP/Fonte DJe 14/10/2011).

PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO INEXISTENTE. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. SÚMULA 85/STJ. INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO CIVIL. INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO EXTRA PETITA. 1. Inexiste violação do art. 535 do CPC quando a prestação

jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso. 2. A Primeira Seção no julgamento do EREsp 1081885/RR, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, julgado em 13.12.2010, Dje 1.2.2011, **consolidou o entendimento segundo qual nas ações contra a Fazenda Pública aplica-se o prazo prescricional quinquenal nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, pois o Código Civil é um "diploma legislativo destinado a regular as relações entre particulares, não tendo invocação nas relações do Estado com o particular"**.(EResp 1081885/RR, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, julgado em 13.12.2010, Dje 1.2.2011). 3. No mesmo sentido o seguinte precedente da Primeira Seção: AgRg no REsp 1149621/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12.5.2010, Dje 18.5.2010. 4. Precedentes da Segunda Turma: AgRg no Ag 1.367.572/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17.3.2011, Dje 4.4.2011; EDcl no REsp 1.205.626/AC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 22.2.2011, Dje 4.3.2011. 5. Hipótese em que não se trata de julgamento extra ou ultra petita, pois a análise feita pelo Tribunal a quo limitou-se ao pedido, embora tenha imergido em sua profundidade. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 8333 / RS 2011/0096854-7 Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS. SEGUNDA TURMA DJ 13/09/2011. Dje 27/09/2011).

Ocorre que, dentro do próprio STJ a 1ª e a 2ª turma dispuseram de forma diversa dos julgados acima expostos, gerando grande controvérsia, vejamos:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. PRAZO PRESCRICIONAL. PRAZO DE TRÊS ANOS. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 1º DO DECRETO N. 20.910/32. TERMO A QUO. CIÊNCIA DOS EFEITOS LESIVOS. 1. O entendimento jurisprudencial do STJ pacificou-se 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. (...) (REsp 1213662/AC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/12/2010, Dje 03/02/2011).

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRISÃO INJUSTA. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. PRAZO PRESCRICIONAL. CONTAGEM. NOVO CÓDIGO CIVIL. I - Trata-se de ação de indenização por danos morais, ajuizada contra a União, pelo fato de a autora haver sofrido prisão injusta decretada pela Justiça Federal. II - A teor do artigo 2.028 do novo Codex, a lei anterior continuará a reger os prazos, quando se conjugarem os seguintes requisitos: houver redução pela nova lei e, na data de vigência do novo Código, já se houver esgotado mais da metade fixado pela lei revogada (Decreto nº 20.910/32, no caso). III - In casu, não foi observado o segundo requisito, porquanto entre a data do evento danoso (09.04.2002) e a vigência do novo Código Civil (janeiro/2003), transcorreu menos de 1 (um) ano, não chegando à metade do prazo anterior, ou seja, pelo menos dois anos e meio. **Dessa forma, a contagem do prazo prescricional é a de 3 (três) anos, fixada pelo artigo 206, § 3º, V, do Codex, e deve ser**

contada a partir da vigência dele. Precedente citado: REsp nº 982.811/RR, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, julgado em 02.10.2008.
IV - Recurso especial improvido"(REsp 1.066.063/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 11.11.08).

Os juristas que optam por tal entendimento, sustentam e solidificam seus argumentos sob o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, devendo a Administração Pública ter um prazo privilegiado ou no mínimo equiparado aos particulares.

Alegando ainda, o próprio Decreto supracitado, em seu Art.10 aduz que, em havendo prazo prescricional menor aos cinco anos, o de menor prazo deve ser aplicado, não trazendo nenhuma restrição a adoção de uma lei geral de menor prazo, podendo desta feita, ser adotado o prazo trienal.

Contudo, após uma análise demasiada em diversos julgados, foi possível notar uma tendência no STJ a adotar o prazo previsto no Decreto nº 20.190/1932, sendo este inclusive o precedente para diversos Tribunais Estaduais em suas decisões.

6 CONCLUSÃO

No presente estudo foram abordados temas controversos no Direito Administrativo em relação a qual o prazo prescricional que deve ser aplicado pelo Judiciário em ações indenizatórias contra a Fazenda Pública, abordando quais os aspectos relevantes daqueles que adotam o prazo quinquenal e quais os pontos proeminentes daqueles que adotam o prazo trienal, demonstrando que os Tribunais Estaduais vêm seguindo os precedentes do STJ que optam pela aplicação do prazo quinquenal.

O primeiro ponto condescendente incide sobre o conceito de Fazenda Pública, sendo esta a atuação estatal, através de seus entes personalizados, dotadas de prerrogativas inerentes as relações fazendárias, para que seja possível se estabelecer uma situação de igualdade na relação Administração Pública e seus administrados, onde sempre o erário irá suportar os efeitos patrimoniais desta atuando em juízo.

A segunda questão analisada guarda relação com o instituto da prescrição, sendo este caracterizado quando existe um direito, o qual tem de acordo com a lei um prazo para ser exercido, e não é desempenhado no prazo estipulado devido à inércia do interessado, sendo desta forma extinto.

A controvérsia em destaque trata da polêmica que envolve o a divergência acerca do prazo prescricional em ações de indenização em face da Fazenda Pública, tendo em vista que, ainda, não se trata de opinião uníssona nos tribunais e na doutrina se o prazo a ser aplicado deve ser o prazo previsto no Decreto nº 20.910/32 ou o prazo observado pelo novo Código Civil de 2002.

De acordo com o Código Civil de 1916 os prazos prescricionais tanto para ações contra particulares, quanto ações contra o Estado eram de 20 anos, não existia contenda entre os prazos das aludidas ações. Porém, tal situação foi inovada com o Decreto nº. 20.910, o qual estipulava um prazo prescricional de cinco anos em face das ações fazendárias.

Após a vigência do novo Código Civil de 2002, passou a existir um forte debate, pois este previa segundo o seu art. 206, parágrafo 3º, inciso V, o prazo trienal para a pretensão de reparação civil, dando ensejo a dúvida de se este prazo seria aplicado as relações fazendárias.

Conforme todos os argumentos repetidas vezes expostos no presente trabalho acerca de ambos os prazos, entendemos ser o prazo quinquenal o mais coerente, e com maior aplicabilidade nos Tribunais Estaduais, seguindo precedentes do STJ.

A adoção de tal prazo se justifica pelo fato de que em regimes jurídicos diversos a norma cível não se sobrepõe a norma administrativa, compreendendo que o decreto é norma especial, a qual trata de ações de qualquer natureza contra a Fazenda Pública em suas três esferas, mantendo caráter específico quanto à pretensão de direitos em face do Estado.

Cumprе ressaltar que havendo conflito entre o critério da especialidade e o critério cronológico, deve-se optar por aquele, pois, a lei geral sucessiva não tira do caminho a lei especial precedente.

O tema vem sido bastante discutido nos tribunais pátrios, depois de longas divergências no Superior Tribunal de Justiça, vem prevalecendo o posicionamento do prazo prescricional quinquenal em detrimento do prazo trienal, nas ações de indenização contra a Fazenda Pública.

Diante do exposto, é manifesto que o prazo prescricional que melhor se aplica ao ordenamento jurídico pátrio é o quinquenal, logo que, sua previsão encontra-se expressa no art. 1º do Decreto nº. 20.190/1932, sendo este uma norma específica, o qual só poderia ser alterado por um prazo inferior, caso lei específica posterior venha a prever um prazo menor, conforme permite o art. 10 Decreto nº. 20.190/1932, não se enquadrando nesta possibilidade o novo Código Civil, tendo em vista que se trata este de norma geral.

Dessa forma, o advento da Lei Nº 10.406 deve ser utilizada apenas nas relações entre particulares, pois em benefício da Administração será utilizada a sua norma específica, que prevê o prazo quinquenal.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. Prefacio à obra **Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o principio de supremacia do interesse publico**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 15-16.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 de out. 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 509, de 20 de marco de 1969**. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0509.htm>. Acesso em: 15 de out. 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4597, de 19 de agosto de 1942**. Dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 19 de ago. de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4597.htm>. Acesso em: 20 de out. 2011

BRASIL. **Decreto-Lei nº 20.910, de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 06 de jan. de 1932. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 10 de out. 2011.

BRASIL. **Lei 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Congresso Nacional, 10 de set. de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9494.htm>. Acesso em: 10 de out. 2011.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de jan de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 17 de out. 2011.

BRASIL. STJ. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Trata-se de ação de indenização por dano moral proposta por pessoa acusada de infundado crime de desobediência. **2. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que a prescrição contra a Fazenda Pública, mesmo em ações indenizatórias, rege-se pelo Decreto 20.910/1932, que disciplina que o direito à reparação econômica prescreve em cinco anos da data da lesão ao patrimônio material ou imaterial.** Precedentes: REsp 1.197.876/RR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02/3/2011; AgRg no Ag 1.349.907/MS, Rel. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 23/2/2011; e REsp 1.100.761/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 23/03/2009. 3. Agravo regimental não provido. AgRg no AREsp 7.385/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2011, DJe 19/08/2011.

BRASIL. STJ. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. PRAZO PRESCRICIONAL. PRAZO DE TRÊS ANOS. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 1º DO DECRETO N. 20.910/32. TERMO A QUO. CIÊNCIA DOS EFEITOS LESIVOS. 1. O entendimento jurisprudencial do STJ pacificou-se 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. (...) (REsp 1213662/AC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/12/2010, DJe 03/02/2011).

BRASIL. STJ. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO. DANOS MORAIS. PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 1º DO DECRETO N. 20.910/1932. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. 1. Conforme consignado na análise monocrática, inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida. 2. A prescrição contra a Fazenda Pública é quinquenal, mesmo em ações indenizatórias, uma vez que é regida pelo Decreto n. 20.910/32. Portanto, não se aplica ao caso o art. 206, § 2º, do Código Civil. Precedentes. 3. **"É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que a prescrição contra a Fazenda Pública, mesmo em ações indenizatórias, rege-se pelo Decreto 20.910/1932, que disciplina que o direito à reparação econômica prescreve em cinco anos da data da lesão ao patrimônio material ou imaterial."** (AgRg no REsp 1106715/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 3.5.2011, DJe 10.5.2011.) Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 32149 / RJ, Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA DJ 04/10/2011 DP/Fonte DJe 14/10/2011.

BRASIL. STJ. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO INEXISTENTE. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. SÚMULA 85/STJ. INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO CIVIL. INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO EXTRA PETITA. 1. Inexiste violação do art. 535 do

CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso. 2. A Primeira Seção no julgamento do EREsp 1081885/RR, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, julgado em 13.12.2010, DJe 1.2.2011, **consolidou o entendimento segundo qual nas ações contra a Fazenda Pública aplica-se o prazo prescricional quinquenal nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, pois o Código Civil é um "diploma legislativo destinado a regular as relações entre particulares, não tendo invocação nas relações do Estado com o particular"**.(EResp 1081885/RR, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, julgado em 13.12.2010, DJe 1.2.2011). 3. No mesmo sentido o seguinte precedente da Primeira Seção: AgRg no REsp 1149621/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12.5.2010, DJe 18.5.2010.4. Precedentes da Segunda Turma: AgRg no Ag 1.367.572/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17.3.2011, DJe 4.4.2011; EDcl no REsp 1.205.626/AC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 22.2.2011, DJe 4.3.2011. 5. Hipótese em que não se trata de julgamento extra ou ultra petita, pois a análise feita pelo Tribunal a quo limitou-se ao pedido, embora tenha imergido em sua profundidade. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 8333 / RS 2011/0096854-7 Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS. SEGUNDA TURMA DJ 13/09/2011. DJe 27/09/2011).

BRASIL. STJ. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ANÁLISE DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO ART. 206, § 3º, INC. V, DO NOVO CÓDIGO CIVIL. PRAZO TRIENAL. PRECEDENTES DO STJ. 1. Na hipótese dos autos, o recorrente defende que a Comarca de Ibiá é o juízo competente para análise dessa ação com base no documento de fls. 90/92, que demonstra que o objeto dos autos está relacionado ao contrato administrativo firmado entre as partes. 2. Ocorre que não é possível, em sede de recurso especial, aferir qual é o juízo competente para essa ação com base no exame de provas, face ao óbice preconizado na Súmula 7/STJ. 3. 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. 4. Considerando que o evento danoso ocorreu em 5.8.2002 e a demanda foi ajuizada em 29.9.2006, é possível verificar que já transcorreram mais de três anos, ocorrendo a prescrição no que se refere ao pedido de indenização por danos morais promovido pelo ora recorrido. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (REsp 1215385/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2010, DJe 08/02/2011).

BRASIL. STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRISÃO INJUSTA. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. PRAZO PRESCRICIONAL. CONTAGEM. NOVO CÓDIGO CIVIL. I - Trata-se de ação de indenização por danos morais, ajuizada contra a União, pelo fato de a autora haver sofrido prisão injusta decretada pela Justiça Federal. II - A teor do artigo 2.028 do novo Codex, a lei anterior continuará a reger os prazos, quando se conjugarem os seguintes requisitos: houver redução pela nova lei e, na data de vigência do novo Código, já se houver esgotado mais da metade fixado pela lei revogada (Decreto nº

20.910/32, no caso). III - In casu, não foi observado o segundo requisito, porquanto entre a data do evento danoso (09.04.2002) e a vigência do novo Código Civil (janeiro/2003), transcorreu menos de 1 (um) ano, não chegando à metade do prazo anterior, ou seja, pelo menos dois anos e meio. **Dessa forma, a contagem do prazo prescricional é a de 3 (três) anos, fixada pelo artigo 206, § 3º, V, do Codex, e deve ser contada a partir da vigência dele. Precedente citado: REsp nº 982.811/RR, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, julgado em 02.10.2008.** IV - Recurso especial improvido" (REsp 1.066.063/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 11.11.08)

BRASIL. STJ. Súmula nº 85. Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação. Diário de Justiça. Brasília, 02 jul. 1993.

BRASIL. STF. Súmula nº 443. A prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei não ocorre, quando não tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado, ou a situação jurídica de que ele resulta. Diário de Justiça. Brasília, 12 out. 1964.

BRASIL. TJMG. AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS - INDENIZAÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - PRAZO PRESCRICIONAL - CINCO ANOS - DECRETO-LEI 20.910/32 - MANTENÇA DA SENTENÇA - MEDIDA QUE SE IMPÕE.- Em se tratando de ação reparatória movida contra a Fazenda Pública, aplica-se o prazo prescricional de cinco anos, previsto no art. 1º do Decreto-Lei 20.910/32, que é norma específica. Inaplicável, portanto, o Código Civil, lei geral. (TJMG. AP 1.0024.08.043630-6/001(1). Relator: Des.(a) Vanessa Verdolim Hudson Andrade. DJ: 13/09/2011. DP: 31/10/2011).

BRASIL. TRF 1ª REGIÃO. ADMINISTRATIVO. ANISTIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. **INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. DECRETO 20.910/32. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 1. O prazo prescricional para pleitear em juízo indenização por danos morais em face da Fazenda Pública é quinquenal (Decreto n. 20.910/32).** 2. A lesão ao direito da parte se efetivou em abril/69, quando houve o dano (mandato de prefeito cassado), decorrente de ato de exceção praticado durante a ditadura, iniciando-se, então, a contagem do prazo prescricional. Tendo a demanda sido proposta apenas em 23/10/2003, não há dúvida de que se efetivou a **prescrição** quinquenal do direito de ação do recorrente. 3. Nega-se provimento à apelação. (TRF 1ª Região. AC 0036444-47.2003.4.01.3400/DF; Relator JUIZ FEDERAL RODRIGO NAVARRO DE OLIVEIRA. 5ª. TURMA SUPLEMENTAR. DJ 27/04/2011 e-DJF1 04/05/2011).

BRASIL. TRF 5ª REGIÃO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ANISTIA. SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS FEDERAIS. REINTEGRAÇÃO AO CARGO OU EMPREGO PÚBLICO. RETARDAMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO. JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL EM FAVOR DA FAZENDA PÚBLICA. REPARAÇÃO FINANCEIRA E DANOS MORAIS. JUROS DE MORA. HONORÁRIOS. MAJORAÇÃO. 1. A ação, proposta em face da União, tem por objeto direito à **indenização** por danos materiais e morais decorrentes de demora injustificada

no cumprimento de decisão concessiva de anistia, proferida com base na Lei nº 8.878/94. Ação de natureza administrativa, e não trabalhista. Competência da Justiça Federal (art. 109, I, da CF). **2. A prescrição das ações contra a Fazenda Pública é regida no art. 2º do Decreto nº 20.910/32. Norma especial não revogada pela norma geral do art. 206, parágrafo 3º, V, do Código Civil de 2002. Prescrição quinquenal subsistente. Precedente do STJ: AGA 899.972, 5ª Turma, unânime, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJE de 10/03/2008.** 3. Os danos materiais alegados na inicial consumaram-se mês a mês, à medida que as remunerações não eram pagas em razão de seu não-retorno à atividade por imposição do Poder Público. Prescrição quinquenal que atingiu as prestações supostamente devidas há mais de cinco anos do ajuizamento da ação. Proposta a ação em 01/07/2010, está prescrita a exigibilidade do direito à **indenização** pelos danos materiais consumados antes de 01/07/2005. [...] 13. Acerca do pleito apelatório do autor, que busca majorar os honorários advocatícios, não merece reforma a sentença, em face da sucumbência recíproca, no que diz respeito ao pedido de **indenização** por danos materiais, e em decorrência da procedência parcial do pedido de **indenização** por danos morais, sendo mantidos em R\$ 500,00 (quinhentos reais), nos termos do art. 20, parágrafos 3º e 4º do CPC, conforme fixado na sentença. 14. Parcial provimento à apelação da União e à Remessa Oficial para reconhecer a **prescrição quinquenal** e, em consequência, a impossibilidade de se exigir o direito à **indenização** pelos danos consumados antes de 01/07/2005; para fixar a **indenização** por danos materiais correspondentes às remunerações que teria recebido da CBTU entre 01/07/2005 e 26/10/2005; reduzir o valor da **indenização** por danos morais para R\$ 2.000,00 (dois mil reais); e para fixar que os juros de mora são devidos a contar da citação, mantendo a aplicação do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 somente a partir da vigência da Lei nº 11.960/2009. (TRF 5ª Região. Apelação/Reexame Necessário. 0009161-38.2010.4.05.8300. Relator Desembargador Federal Rubens de Mendonça Canuto. Segunda Turma. DJ 02/08/2011. DJe 10/08/2011).

CARNEIRO, Bernardo Lima Vasconcelos. **A prescrição trienal em favor da Fazenda Pública. Para uma interpretação sistêmica e dialógica à luz do Código Civil de 2002.** Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1098, 4 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8594>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo.** 6ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 15, 68, 84, 86.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 20º ed, São Paulo: Atlas, 2007, p. 60.

ESCOLA, Hector Jorge. *El Interés Público Como Fundamento Del Derecho Administrativo.* 1989:31 APUD PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988.** 2º edição. São Paulo: Atlas, 2007, p.215.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Teoria Geral.** 9ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 47-48.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 15^o edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 24-25, 498-499.

FILHO, Marçal Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 54, 1116.

GRECO FILHO, Vicente. **Da Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 49.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 23. ed, 2^a tiragem, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 577, 590.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 20. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 351.