

# **PRESCRIÇÃO, RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL E FAZENDA PÚBLICA: ANÁLISE CRÍTICA DO RESP Nº 1.251.993/PR (TEMA Nº 553) E PROPOSTA DE SUPERAÇÃO**

RESUMO: O texto apresenta uma análise crítica do REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553), no qual o STJ fixou a tese de que as pretensões contra a Fazenda Pública, fundadas em responsabilidade civil extracontratual, prescrevem em cinco anos (art. 1º do Decreto nº 20.910/32). O objetivo é demonstrar o equívoco da referida tese e a necessidade de sua superação (*overruling*), com o reconhecimento de que o prazo prescricional aplicável à hipótese é de três anos, na forma do art. 206, §3º, V, do CC/02.

## **1. Introdução: objetivos e roteiro do presente artigo.**

Imagine que um ente público pratique ilícito civil extracontratual e cause danos a alguém. Agora, imagine que a vítima de tal ilícito queira propor ação judicial para obter a indenização do dano sofrido. Nesse caso hipotético, qual seria o prazo para propor a ação? Embora de simples enunciação, a pergunta suscita controvérsias. O motivo é a aparente antinomia entre o art. 1º do Decreto nº 20.910/32, que prevê o prazo quinquenal<sup>1</sup>, e o art. 206, §3º, V, do CC/02, que prevê o prazo trienal<sup>2</sup>.

Chamada a decidir a respeito, a Primeira Seção do STJ fixou a tese de que o dispositivo aplicável é o art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Vale dizer: fixou a tese de que as pretensões contra a Fazenda Pública, fundadas em ilícitos civis extracontratuais, prescrevem no prazo de cinco anos<sup>3</sup>. Isso se deu no julgamento do REsp. nº 1.251.933/PR (Tema nº 553), que, por ter se submetido à sistemática dos recursos repetitivos, tornou-se de observância obrigatória (art. 927, III, do CPC/15)<sup>4</sup>.

Sob certo aspecto, a fixação da tese jurídica tem virtudes importantes. Uma delas é evitar que diferentes órgãos do Poder Judiciário profiram decisões conflitantes sobre o mesmo tema, em afronta aos princípios da segurança jurídica e da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF/88)<sup>5</sup>. Outra virtude é otimizar

---

<sup>1</sup> 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.*

<sup>2</sup> Art. 206. *Prescreve: (...) § 3º Em três anos: (...) V - a pretensão de reparação civil.*

<sup>3</sup> Eis a tese jurídica fixada: “Aplica-se o 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”.

<sup>4</sup> Não é o caso de discutir se os recursos especiais repetitivos ostentam força vinculante formal. Esse seria um desvio muito longo e desnecessário, sobretudo considerando a vasta literatura que já existe a respeito. No presente trabalho, adoto a posição de que todas as figuras listadas no art. 927 do CPC/15 – inclusive as teses fixadas em sede de recurso especial repetitivo – têm força vinculante formal. Para um breve panorama da discussão, cf. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 15. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023. pp. 980-981.

<sup>5</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pp. 92-122.

a administração da Justiça e acelerar a resolução de processos semelhantes, de modo a prestigiar a garantia de razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF/88 e arts. 4º e 6º do CPC/15)<sup>6</sup>.

Seja como for, estou convencido de que (i) a fundamentação da Primeira Seção do STJ não encontra base dogmática sólida e de que (ii) a tese fixada deve ser revista. Eis, então, o objetivo do presente trabalho acadêmico: apresentar as razões que conspiram contra a tese fixada no REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553) e que recomendam sua total superação (*overruling*)<sup>7</sup> pelo STJ, com a consequente conclusão de que o prazo prescricional aplicável às pretensões contra a Fazenda Pública, fundadas em ilícitos civis extracontratuais, prescrevem no prazo de três anos (art. 206, §3º, V, do CC/02 c/c art. 10 do Decreto nº 20.910/32).

Para tanto, dividi o texto que se segue em quatro partes. A primeira traz breves notas conceituais sobre os três institutos ligados ao tema de fundo: (i) prescrição, (ii) responsabilidade civil extracontratual e (iii) Fazenda Pública. Já a segunda expõe os contornos fáticos e jurídicos do REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553). Na sequência, a terceira apresenta as razões para revisão da tese fixada pelo STJ. Por fim, a quarta reúne proposições objetivas que sintetizam as ideias do texto.

## **2. Breves notas sobre prescrição, responsabilidade civil extracontratual e Fazenda Pública.**

Antes de analisar o REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553), convém tecer breves notas sobre as três figuras que lhe são subjacentes: (i) prescrição, (ii) responsabilidade civil extracontratual e (iii) Fazenda Pública. O objetivo é evitar problemas de compreensão por divergências conceituais, pois, como bem adverte Genaro R. Carrió, "o fato de estarmos usando uma mesma palavra não garante que estejamos nos referindo à mesma coisa"<sup>8</sup>.

Começando pela *prescrição*, trata-se de instituto que pode ser analisado a partir do enfoque aquisitivo e do enfoque prescritivo. Sob o enfoque *aquisitivo*, a prescrição é sinônimo de usucapião<sup>9</sup>. Ou seja: modalidade de aquisição de direito real pelo decurso do tempo e de outros requisitos

---

<sup>6</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pp. 134-136.

<sup>7</sup> Na síntese de Lucas Buril de Macêdo, "a superação (*overruling*) consiste na retirada de uma *ratio decidendi* do ordenamento jurídico, substituindo-a por outra. Com isso, o próprio precedente judicial que lhe servia de referente passa a ser imprestável como fonte da norma, ele é excluído do sistema de fontes, embora possa vir a ser citado como argumento persuasivo" (MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 311). *Overruling* não se confunde com *overriding*, que ocorre "quando o tribunal apenas limita o âmbito de incidência de um precedente, em função da superveniência de uma regra ou princípio legal. No *overriding*, portanto, não há superação total do precedente, mas apenas uma superação parcial. É uma espécie de revogação parcial" (DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. II. 18. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. pp. 660-661. Grifos no original).

<sup>8</sup> CARRIÓ, Genaro R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990. p. 94. No original: "El hecho de que estamos usando una misma palabra no garantiza que nos estamos refiriendo a la misma cosa".

<sup>9</sup> TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. v. I. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 352.

estabelecidos pelo legislador<sup>10</sup>. Já sob o enfoque *extintivo*, a prescrição identifica a extinção de uma pretensão, em virtude de seu não exercício pelo respectivo titular, dentro do prazo fixado para tanto (art. 189 do CC/02)<sup>11</sup>. No presente trabalho, todas as referências à prescrição são feitas sob o prisma extintivo.

Em termos teóricos, a literatura clássica ensina que a prescrição é figura diretamente ligada à segurança jurídica e à estabilidade das relações sociais<sup>12</sup>. Parte-se da premissa de que o exercício de pretensões a qualquer tempo criaria um ambiente imprevisível e de grande incerteza, o que não se coaduna com o propósito de qualquer ordenamento jurídico. Nas palavras de Humberto Theodoro Júnior, “há, sem dúvida, um anseio geral de segurança no tráfico jurídico, que não seria alcançada se, por mais remota que fosse a causa de uma obrigação, pudesse sempre questionar-se sua existência, sua solução ou seu adimplemento”<sup>13</sup>.

Também há quem diga que a prescrição é uma espécie de reprimenda às pessoas que deixam de exercer, por longo período, suas pretensões. É o caso de Judith Martins-Costa, para quem, “tanto no passado quanto no presente, a função primordial e imediata da prescrição é punir a inércia, como traduzido nos arcanos adágios: *Dormientibus non succurrit jus e iura scripta vigilantibus*”<sup>14</sup>. Mas tal entendimento não é pacífico: para alguns autores, “punível deve ser o comportamento contraveniente à ordem constituída, e nada comete contra aquele que mais não fez do que cruzar os braços contra os seus próprios interesses, deixando de defender os seus direitos”<sup>15</sup>.

Já em termos normativos, a disciplina da prescrição civil está concentrada nos arts. 189 a 206-A do CC/02. São esses dispositivos que regem as principais hipóteses de impedimento, suspensão e interrupção da prescrição, e que preveem vários prazos prescricionais expressos. Nada obstante,

---

<sup>10</sup> Nas palavras de Caio Mário da Silva Pereira, “chama-se prescrição aquisitiva ou *usucapião* a aquisição do direito real pelo decurso do tempo, e é instituída em favor daquele que tiver, com ânimo de dono, o exercício de fato das faculdades inerentes ao domínio, ou a outro direito real, relativamente a coisas móveis ou imóveis, por um período prefixado pelo legislador” (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. v. I. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 570).

<sup>11</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Comentários ao novo código civil*. v. III. t. II. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 151-154.

<sup>12</sup> Como bem explicam Gustavo Tepedino *et. al.*, “A estabilidade das relações sociais e a segurança jurídica compõem, portanto, o fundamento da prescrição, uma vez que o instituto visa a impedir que o exercício de uma pretensão fique pendente de forma indefinida. Estabelece-se um lapso temporal para que a pretensão seja exercida. Transcorrido esse prazo sem qualquer diligência por parte do seu titular, o próprio ordenamento jurídico, que tutela a pretensão, concede ao devedor a possibilidade de obstruir seu exercício, em nome da estabilidade das relações sociais” (TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. v. I. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 359).

<sup>13</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 16.

<sup>14</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Notas sobre o *dies a quo* do prazo prescricional. In: *Revista Eletrônica ad Judicia*, Porto Alegre, RS, ano I, número I, out./dez. 2013, p. 3. Em sentido semelhante, v. WALD, Arnoldo. *Direito civil*. v. I. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011. p. 303.

<sup>15</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. v. I. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 572.

inúmeros outros diplomas legais também endereçam o tema. É o caso do Decreto nº 20.910/32, que normatiza a prescrição das pretensões contra a Fazenda Pública.

Passando para a *responsabilidade civil extracontratual*, esta envolve o dever de uma pessoa reparar os prejuízos causados a outra pela violação ao dever geral – imposto a todos pelo Estado – de não causar danos a outrem (*neminem ladere*)<sup>16</sup>. Contrapõe-se à *responsabilidade civil contratual*, que tem como pressuposto o descumprimento de uma relação obrigacional prévia<sup>17-18</sup>. Para que fique claro: na vertente extracontratual, a responsabilidade civil nasce com a violação de um dever geral a todos imposto pelo ordenamento jurídico; já em sua vertente contratual, ela surge com a violação de dever decorrente de relação jurídica específica entre o causador do dano e a vítima.

No Direito Positivo brasileiro, a regra é que a responsabilidade civil extracontratual seja *subjetiva*<sup>19</sup>. Quer isso dizer que sua configuração exige a presença de três elementos cumulativos: (i) *conduta culposa ou dolosa*<sup>20</sup>; (ii) *dano* patrimonial ou moral<sup>21</sup>; e (iii) *nexo de causalidade* entre a

---

<sup>16</sup> De acordo com Anderson Schreiber, “a responsabilidade extracontratual (*rectius*, extraobrigacional) – também chamada de responsabilidade aquilina, por remontar à *Lex Aquilia* – verifica-se quando o dano ocorre sem que exista entre as partes algum vínculo obrigacional, decorrendo da violação do dever geral de não causar danos (*neminem ladere*)” (SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Versão eletrônica).

<sup>17</sup> É o que ensina Sergio Cavalieri Filho: “Se preexiste um vínculo obrigacional, e o dever de indenizar é consequência do inadimplemento, temos a responsabilidade contratual, também chamada de ilícito contratual ou relativo; se esse dever surge em virtude de lesão a direito subjetivo, sem que entre o ofensor e a vítima preexista qualquer relação jurídica que o possibilite, temos a responsabilidade extracontratual, também chamada de ilícito aquiliano ou absoluto” (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 33).

<sup>18</sup> O termo “contratual” dá a falsa impressão de que a relação jurídica entre o agente causador do dano e a vítima deve, necessariamente, ter a forma de um contrato *stricto sensu*. No entanto, existe substancial consenso de que esta modalidade de responsabilidade civil se aplica a qualquer negócio jurídico do qual decorram obrigações para as partes. Ou seja: a qualquer “manifestação de vontade, dirigida a um escopo prático que consiste na constituição, modificação ou extinção de uma situação juridicamente relevante” (TRABUCCHI, Alberto. *Instituzioni di diritto civile*, Padova: CEDAM, 1993. p. 124). Dentro dessa ordem de ideias, o descumprimento de obrigações oriundas de testamento ou da instituição de bem de família – dois negócios jurídicos não-contratuais – também atrai a sistemática de responsabilidade civil contratual, por exemplo. Nesse mesmo sentido, cf. TEPEDINO, Gustavo. *Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. pp. 11-12.

<sup>19</sup> Sem embargo, parte da literatura enxerga um movimento de *objetivação* da responsabilidade civil. Vale dizer: uma ampliação das hipóteses de responsabilidade civil objetiva, inclusive com a previsão, em sede legislativa, de uma verdadeira *cláusula geral da responsabilidade civil objetiva* para as chamadas “atividades de risco” (art. 927, parágrafo único, do CC/02). Sobre tal movimento, v. SCHREIBER, Anderson. *Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015, especialmente o capítulo um.

<sup>20</sup> De acordo com o entendimento dominante, há dolo quando o agente age com a intenção deliberada de causar prejuízo à vítima. Já a culpa *stricto sensu* se verifica quando o agente se comporta com negligência e/ou imprudência, e, por conta desse comportamento negligente e imprudente, ainda que sem a intenção de fazê-lo, causa danos à vítima. Nesse sentido, cf. TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. v. I. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 336.

<sup>21</sup> O dano é a lesão a um bem jurídico merecedor de tutela. No contexto brasileiro, pode ser de duas espécies: patrimonial moral. “O primeiro distingue-se em danos emergentes, assim entendido o que efetivamente se perdeu – seja em razão da diminuição do ativo ou do aumento do passivo –, e lucros cessantes, definido como aquilo que razoavelmente se deixou de ganhar. O dano moral, por sua vez, é a lesão a qualquer aspecto da dignidade da pessoa humana” (TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline Miranda Valderde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. *Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 9).

conduta e o dano<sup>22</sup> (art. 186 c/c art. 187 e art. 927 do CC/02). Seja como for, a própria lei traz hipóteses de responsabilidade civil extracontratual *objetiva*, cuja configuração dispensa o dolo ou a culpa *stricto sensu* do agente<sup>23</sup>. De acordo com a literatura majoritária, uma dessas hipóteses é justamente a responsabilidade civil extracontratual da Fazenda Pública por atos comissivos (art. 37, §6º, da CF/88 e art. 43 do CC/02)<sup>24</sup>.

Finalmente, veja-se o conceito de *Fazenda Pública*. Por mais que seja expressão frequente no Direito Positivo brasileiro<sup>25</sup>, não sem tem notícia de norma geral que a defina. Apesar disso, há substancial consenso de que a *Fazenda Pública* identifica todas as pessoas jurídicas de direito público interno que integram a Administração Pública<sup>26</sup>. Na prática, isso corresponde a todas as pessoas

---

<sup>22</sup> O nexo de causalidade é o “vínculo que se interpõe entre dois fenômenos distintos, assumindo um a posição de efeito em relação ao outro: quando o fenômeno existe em razão da existência de um outro fenômeno, aquele se diz ‘causado’ por esse, a indicar que uma relação de causalidade se estabelece entre ambos. Mais precisamente, relação de causalidade é o nexo etiológico material (ou seja, objetivo e externo) que liga um fenômeno a outro; no que concerne ao dano, esse se constitui no fato da sua imputação material ao sujeito humano” (DE CUPIS, Adriano. *Il danno*. v. I. Milano: Giuffrè, 1979. p. 215. Tradução livre). No Brasil, prevalece que o nexo de causalidade segue a chamada “teoria da causalidade direta e imediata”, também chamada de “teoria de interrupção do nexo causal”. O principal fundamento é o art. 403 do CC/02, onde se lê que “Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela *direto e imediato*, sem prejuízo do disposto na lei processual” (grifos acrescidos). Nesse sentido, cf. TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline Miranda Valderde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. *Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 92.

<sup>23</sup> A caracterização da responsabilidade civil objetiva só exige a presença de (i) uma conduta imputável ao agente, sem qualquer necessidade de se avaliar a existência de dolo ou culpa; (ii) um dano patrimonial ou moral; e (iii) nexo de causalidade entre essa conduta imputável ao agente e o dano experimentado pela vítima. A desnecessidade de perquirir o dolo ou a culpa traduz mudança de foco da responsabilidade civil, que passa a se preocupar mais com a indenização da vítima do que com a reprovação da conduta do agente. Sobre o ponto, cf. TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. v. II. 2. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. pp. 806-809.

<sup>24</sup> Nesse sentido, cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 736. Especificamente quanto aos atos *omissivos* praticados pelas pessoas jurídicas de direito público, a literatura ainda não chegou a um consenso. Nas palavras de José Vicente Santos de Mendonça, “a doutrina não se entende. Alguns afirmam que se trata de responsabilidade objetiva, eis que o art. 37, par. 6º, não teria feito distinção. Outros afirmam que se trataria de responsabilidade subjetiva, mas com presunção relativa de culpa em desfavor do estado: a administração não seria ‘causadora’ do dano, mas agiria de modo ilegal ao não impedir sua ocorrência. E outros, ainda, diferenciam entre uma *omissão específica* do Poder Público – um dever específico de agir, concretizado, por exemplo, pela reiteração do risco ou pela presença física da administração no local (ex. roubo em frente à cabine da PM) – uma *omissão genérica*, um dever genérico de agir. Na omissão genérica, o lesado deveria provar a falta do serviço; na específica, a responsabilidade seria objetiva” (SUNDFELD, Carlos Ari *et. al.* *Curso de direito administrativo em ação – casos e leituras para debate*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. pp. 634-635).

<sup>25</sup> Para ficar apenas no CPC/15, vejam-se os seguintes exemplos: art. 85, §§3º, 5º e 7º; art. 91; art. 95, §4º; art. 100, parágrafo único; art. 152, IV, *b*; art. 178, parágrafo único; art. 534; art. 535; art. 616, VIII; art. 626; art. 629; art. 633; art. 634; art. 638; art. 654; art. 700, §6º; art. 701, §4º; art. 722; art. 740, §6; art. 742, §1º; art. 745, §4º; art. 910; art. 1.021, §5º; art. 1.026, §3º; e art. 1.059.

<sup>26</sup> Nas palavras de Leonardo Carneiro da Cunha, “a expressão *Fazenda Pública* é utilizada para designar as pessoas jurídicas de direito público que figurem em ações judiciais, mesmo que a demanda não verse sobre matéria estritamente fiscal ou financeira. Quando a legislação processual utiliza-se do termo *Fazenda Pública* está a referir-se à União, aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e às suas respectivas autarquias e fundações” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 2. Grifos no original). Em igual sentido, cf. RODRIGUES, Marco Antonio. *A fazenda pública no processo civil*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. pp. 2-3.

jurídicas mencionadas no art. 41 do CC/02: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, territórios federais, autarquias e fundações públicas de direito público de todos os níveis da federação<sup>27</sup>.

Dentro dessa ordem de ideias, nem as sociedades de economia mista e nem as empresas públicas – pessoas jurídicas de direito privado que são (arts. 3º e 4º da Lei nº 13.303/16) – integram a *Fazenda Pública*<sup>28</sup>. Nada obstante, o STF entende que certas empresas públicas e sociedades de economia mista gozem de algumas prerrogativas fazendárias. É o caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos<sup>29</sup> e outras empresas estatais que, por reunirem atributos específicos, sujeitam-se à sistemática dos precatórios para pagamento de seus débitos judiciais (art. 100 da CF/88), por exemplo<sup>30</sup>.

Pois bem. Vistas essas breves notas conceituais, é hora de apresentar os contornos fáticos e jurídicos do REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553).

---

<sup>27</sup> Embora as fundações públicas de direito público não estejam textualmente previstas no art. 41 do CC/02, elas podem ser subsumidas de seu inciso V. Sobre a existência de tais figuras no ordenamento jurídico brasileiro, v. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 326.

<sup>28</sup> É a posição de Leonardo Carneiro da Cunha: “À evidência, estão excluídas do conceito de *Fazenda Pública* as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Embora integrem a Administração Pública indireta, não ostentam natureza de direito público, revestindo-se da condição de pessoas jurídicas de direito privado, a cujo regime estão subordinadas. Então, quando se alude à *Fazenda Pública*, na expressão não estão inseridas as sociedades de economia mista e nem as empresas públicas, sujeitas que são ao regime geral das pessoas jurídicas de direito privado” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 5. Grifos no original). Em sentido semelhante, Cassio Scarpinella Bueno afirma que “o mais correto é entender que as empresas estatais, sejam elas empresas públicas ou sociedades de economia mista, ainda que prestadoras de serviço público, não estão sujeitas ao mesmo regime reconhecido pelo CPC ao Poder Público” (BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual do poder público em juízo*. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 44).

<sup>29</sup> No caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a extensão dos benefícios inerentes à Fazenda Pública decorre do art. 12 do Decreto-Lei nº 509/69 (“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”). Embora tal dispositivo seja de questionável constitucionalidade, o STF entende que ele foi recepcionado pela CRFB/88. O *leading case* na matéria é o RE nº 220.906/DF, de relatoria do Min. Maurício Corrêa. O julgamento ocorreu em 16/11/2000 e o acórdão foi publicado em 14/11/2002.

<sup>30</sup> Para o STF, a submissão de empresas estatais à sistemática constitucional dos precatórios exige a presença de três requisitos cumulativos: (i) que a empresa estatal preste serviços públicos; (ii) que a prestação dos serviços públicos se dê de forma monopolística, em ambiente não concorrencial; e (iii) que a entidade não tenha interesse lucrativo primário. Nesse sentido: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA, ARESTO E SEQUESTRO DE RECURSOS PÚBLICOS DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO GRANDE DO NORTE – CAERN. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE. (...). 2. A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN é sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro: aplicação do regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República). Precedentes. 3. Decisões judiciais de bloqueio, penhora, arresto e outras formas de constrição do patrimônio público de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial: ofensa à legalidade orçamentária (inc. VI do art. 167 da Constituição), à separação funcional de poderes (art. 2º da Constituição) e à continuidade da prestação dos serviços públicos (art. 175 da Constituição). Precedentes. 4. Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e determinar a sujeição ao regime de precatórios à Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN (STF. ADPF nº 556/RN. Tribunal Pleno. rel. Min. Cármen Lúcia. Data de julgamento: 14/02/20. Data de publicação do acórdão: 06/03/20).

### 3. Os contornos do REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553) e de seu julgamento pelo STJ.

Em 2002, uma árvore situada em logradouro público londrinense caiu e danificou um veículo. Inconformado, o dono do automóvel propôs ação judicial contra o Município de Londrina para obter a reparação do prejuízo. O fundamento da pretensão foi a alegada falha da municipalidade no dever de conservação, manutenção, poda e erradicação das árvores localizadas em vias públicas, que, para autor, geraria o dever estatal de indenizar.

Na primeira instância, a 9ª Vara Cível da Comarca de Londrina decidiu que a pretensão estaria prescrita. Isso porque a vítima teria proposto mais de três anos após o evento danoso, o que não atenderia ao prazo prescricional trienal da legislação civil (art. 206, §3º, V, do CC/02). Já na segunda instância, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná rejeitou a tese da prescrição. Para tanto, partiu da premissa de que o caso não atrairia o prazo trienal da legislação civilista, mas, sim, o prazo quinquenal da legislação administrativista (art. 1º do Decreto nº 20.910/32). Foi contra esse acórdão que o Município de Londrina interpôs o REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553).

No STJ, a Primeira Seção concluiu que o prazo aplicável à hipótese dos autos seria o quinquenal. O inteiro teor do acórdão revela que tal conclusão se em três fundamentos diferentes, todos desenvolvidos no voto do Ministro relator. A saber: (i) a especialidade do Decreto nº 20.910/32 em relação ao CC/02; (ii) a falta de menção textual à Fazenda Pública no art. 206, §3º, V, do CC/02; e (iii) o fato de o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 não autorizar, *per se*, conclusão diversa, devendo sua exegese seguir os “critérios histórico e hermenêutico”.

Começando pelo fundamento da especialidade, o Ministro relator observou que o Decreto nº 20.910/32 regula especificamente a prescrição das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública. Já o CC/02 disciplina a prescrição de maneira genérica e abrangente, razão pela qual, mesmo sendo cronologicamente posterior ao Decreto nº 20.910/32, ele não seria capaz de “alterar o caráter especial [deste último], muito menos [seria] capaz de determinar sua revogação”.

Em relação à falta de referência à Fazenda Pública no art. 206, §3º, V, do CC/02, o Ministro relator anotou que o CC/02 até regula aspectos do direito público. Entretanto, “por regular questões de natureza eminentemente de direito privado, os dispositivos que abordam temas de direito público o Código Civil de 2002 são expressos ao afirmarem que a norma rege ‘as pessoas jurídicas de direito público’ (art. 43 do CC/02), os ‘bens públicos’ (art. 99 do CC/02) e a ‘Fazenda Pública’ (art. 965, VI, do CC/02), entre outros exemplos contidos no referido diploma”. Assim, considerando que o art. 206, §3º, V, do CC/02 não enuncia sua incidência sobre a Fazenda Pública, forçoso seria concluir pela prevalência do Decreto nº 20.910/32.

Por fim, a questão do art. 10 do Decreto nº 20.910/32. De acordo com o Ministro relator, tal dispositivo “inequivocamente remete à ideia de legislação em vigor à época e que contivesse prazos mais reduzidos em favor da Fazenda Pública”. Ou seja: ele só contemplaria preceitos normativos *anteriores* à sua vigência (v.g., o art. 1º, §1º, do Decreto nº 20.230/31), inclusive “sob pena de negativa de eficácia da norma prevista no art. 1º do Decreto 20.910/32”. Daí sua suposta inaplicabilidade ao art. 206, §3º, V, do CC/02, que só entrou em vigor muitas décadas depois do Decreto nº 20.910/32.

Forte nessas razões, a Primeira Seção do STJ concluiu que o acórdão da 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná acertou ao reformar a sentença da 9ª Vara Cível da Comarca de Londrina. Na mesma ocasião, também fixou a seguinte tese jurídica vinculante: “Aplica-se o 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”.

Desde então, esse é o entendimento adotado pelos juízes e tribunais de todo o Brasil. Sem embargo, há boas razões para questionar essa tese do STJ. É o que passo a demonstrar.

#### **4. Razões para a revisão da tese fixada no REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553).**

Como visto, a tese fixada no REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553) foi construída a partir de três fundamentos: (i) a especialidade do Decreto nº 20.910/32 frente o CC/02; (ii) a falta de referência à Fazenda Pública no art. 206, §3º, V, do CC/02; e (iii) o fato de o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 não autorizar, por si só, conclusão diversa, devendo tal preceito ser interpretado “pelos critérios histórico e hermenêutico”. Porém, nenhum desses fundamentos sustenta a conclusão do STJ.

A começar pelo primeiro deles, a premissa de que o Decreto nº 20.910/32 é norma especial em relação ao CC/02 até está correta<sup>31</sup>. No entanto, dela não se pode concluir que o prazo quinquenal do primeiro diploma deve se sobrepor ao prazo trienal do segundo. É que o Direito não se interpreta em tiras<sup>32</sup>, e, embora o art. 1º do Decreto nº 20.910/32 preveja mesmo o prazo quinquenal para as

---

<sup>31</sup> Enquanto o CC/02 disciplina a prescrição das pretensões envolvendo quaisquer sujeitos (âmbito de incidência mais amplo), o Decreto nº 20.910/32 disciplina apenas a prescrição das pretensões ligadas a um sujeito específico: a Fazenda Pública (âmbito de incidência mais restrito). Daí ser possível concluir que tais diplomas normativos estabelecem uma relação geral → especial. Como ensina Norberto Bobbio, “lei especial é aquela que anula uma lei mais geral, ou que subtrai de uma norma uma parte da sua matéria para submetê-la a uma regulamentação diferente (contrária ou contraditória) (BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2014. p. 97).

<sup>32</sup> Na clássica lição de Eros Grau, “Não se interpreta o direito em tiras, em pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe sempre ao intérprete, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. Por isso, insisto em que um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum. A interpretação do direito – lembre-se – desenrola-se no âmbito de três distintos contextos: o linguístico, o sistêmico e o funcional [Wróblewski 1985:38 e ss.]. No *contexto linguístico* é discernida a *semântica* dos enunciados normativos. Mas o *significado normativo* de cada texto somente é detectável no momento em que se o toma como inserido no contexto do *sistema*, para após afirmar-se, plenamente, no *contexto funcional*” (GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 10. ed. refundida do Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. São Paulo: Malheiros, 2021. pp. 86-87).



pretensões contrárias à Fazenda Pública, o art. 10 do mesmo diploma lega prevê que “o disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras”.

O enunciado normativo é claro e não dá margem para dúvidas: o Decreto nº 20.910/32 *não modifica* os preceitos legais que estabeleçam prazo prescricional menor do que o quinquenal para a Fazenda Pública, a exemplo do art. 206, §3º, V, do CC/02. Pelo contrário, tais prazos continuam a vigorar e a produzir seus efeitos normalmente. Dessa maneira – e considerando que as palavras do enunciado normativo operam não só como ponto de partida para o intérprete, mas também como limite da interpretação<sup>33</sup> –, percebe-se que a premissa da especialidade leva à conclusão oposta àquela adotada pelo STJ. Esse ponto será retomado mais adiante.

Já quanto ao segundo fundamento, é verdade que o art. 206, §3º, V, do CC/02 não menciona textualmente a Fazenda Pública. Todavia, a tese de que o CC/02 só se aplica à Fazenda Pública quando há previsão textual expressa traz um problema de coerência com a própria jurisprudência do STJ. Afinal, não faltam situações em que a referida Corte aplica vários dispositivos do CC/02 às relações jurídicas da Fazenda Pública mesmo sem qualquer referência explícita. Cito dois exemplos.

Em 2010, a Corte Especial do STJ sumulou o entendimento de que “os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença” (Enunciado 421)<sup>34</sup>. De acordo com os acórdãos que deram origem ao verbete, o raciocínio da Corte para fixar a tese partiu da *confusão*, que é modalidade de extinção disciplinada nos arts. 381 a 384 do CC/02 sem qualquer referência expressa à Fazenda Pública.

Em 2021, a Primeira Seção do STJ fixou a tese vinculante de que as verbas indevidamente pagas pela Administração Pública, em virtude de erro operacional ou de cálculo, devem ser devolvidas, salvo quando o próprio beneficiário comprovar sua boa-fé (Tema nº 1.009)<sup>35</sup>. O principal

---

<sup>33</sup> É o que ensina Karl Larenz, apoiado-se em citação de Arthur Meier-Hayoz: “Diz acertadamente MEIER-HAYOZ que o ‘teor literal tem, por isso, uma dupla missão: é o ponto de partida para a indagação judicial do sentido e traça, ao mesmo tempo, os limites de sua actividade interpretativa’. Uma interpretação que não se situe já no âmbito do sentido literal *possível*, já não é interpretação, mas modificação do sentido” (LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2019. pp. 453-454).

<sup>34</sup> Recentemente, tal verbete sumular foi superado por recente julgado do STF. Trata-se do RE nº 1.140.005/RJ (Tema nº 1.002 da Repercussão Geral), que resultou na seguinte tese: “1. É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra; 2. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição”.

<sup>35</sup> Isso se deu no julgamento conjunto do REsp nº 1.769.306/AL e do REsp nº 1.769.209/AL, ambos submetidos à sistemática dos recursos repetitivos. A tese firmada ficou assim redigida: “Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido”.

fundamento foi a *vedação ao enriquecimento sem causa*, figura que está disciplinada nos arts. 884 a 886 do CC/02 também sem qualquer menção à Fazenda Pública.

A incompatibilidade entre os exemplos acima e o REsp nº 1.251.993/PR (Tema 553) é evidente, e, no limite, viola o dever legal de o STJ manter sua própria jurisprudência coerente (art. 926, *caput*, do CPC/15)<sup>36</sup>. Nesse particular, convém lembrar da famosa metáfora de Ronald Dworkin: sendo a construção judicial do Direito um *romance em cadeia*, não pode o julgador, ao contribuir com um novo capítulo, ignorar os elementos do passado, dentre os quais as premissas adotadas em julgamentos anteriores. Pelo contrário, seu papel é sempre *lançar a melhor luz* sobre tais elementos, de modo a construir a melhor história possível<sup>37</sup>.

Por fim, avalie-se o terceiro fundamento do REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553). De acordo com a Primeira Seção do STJ, uma interpretação “histórica e hermenêutica” do art. 10 do Decreto nº 20.910/32 levaria à conclusão de que ele “inequivocamente remete à ideia de legislação em vigor à época e que contivesse prazos mais reduzidos em favor da Fazenda Pública”, não se aplicando a normas legais posteriores à sua vigência, inclusive sob pena de “negativa de eficácia” do art. 1º do Decreto 20.910/32.

Acontece que o resultado da interpretação histórica é exatamente oposto<sup>38</sup>. Com efeito, o Decreto nº 20.910/32 foi editado na vigência do Código Civil de 1916, que trazia regime prescricional bem mais rigoroso para o destinatário da pretensão. De fato, basta observar que o prazo prescricional

---

<sup>36</sup> Como bem resume Ravi Peixoto, o dever de coerência impõe a “inexistência de contradição lógica dentro dos diversos posicionamentos de um mesmo tribunal” (PEIXOTO, Ravi. *Superação do precedente e modulação de efeitos*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 153). Desenvolvendo essa ideia, Fredie Didier Jr. *et al.* ensinam que o dever legal de *coerência* produz efeitos internos e externos à decisão. “Do ponto de vista *externo*, os tribunais devem coerência às suas próprias decisões anteriores e à linha evolutiva do desenvolvimento da jurisprudência. (...) a dimensão *externa* do dever de coerência reforça o inafastável caráter histórico do desenvolvimento judicial do Direito: o direito dos precedentes forma-se paulatinamente, em uma cadeia histórica de decisões, que vão agregando sentido e dando densidade à norma jurídica geral construída a partir de um caso concreto. A coerência impõe o dever de *autorreferência*, portanto: o dever de dialogar com os precedentes anteriores (...)” (DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. II. 18. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. pp. 628-629. Grifos no original).

<sup>37</sup> DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. pp. 275 e seguintes.

<sup>38</sup> Nas palavras de Luís Roberto Barroso, “a interpretação histórica consiste na busca do sentido da lei através dos precedentes legislativos, dos trabalhos preparatórios e da *occasio legis*. Esse esforço retrospectivo para revelar a vontade histórica do legislador pode incluir não só a revelação de suas intenções quando da edição da norma como também a especulação sobre qual seria a sua vontade se ele estivesse ciente dos fatos e ideias contemporâneos” (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 136). Embora a obra de referência enfoque a interpretação constitucional, a citação é totalmente aplicável à interpretação jurídica em geral. Acerca da *occasio legis*, Carlos Maximiliano ensina que “nenhum acontecimento surge isolado; como explicar a sua origem, razões de ser, ligação com os outros, resulta o compreender melhor a ele próprio. Precisa, pois, o aplicador do Direito transportar-se, em espírito, ao *momento* e ao *meio* em que surgiu a lei, e aprender a relação entre circunstâncias ambientes, entre outros fatos sociais e a norma; a localização desta na série de fenômenos sociológicos, todos em evolução constante. A fim de descobrir o alcance eminentemente prático do texto, coloca-se o intérprete na posição do legislador: procura saber por que despontou a necessidade e qual foi primitivamente o objetivo provável da regra, escrita ou consuetudinária (...)” (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 135).

padrão para as pretensões fundadas em direito pessoal prescreviam em trinta anos (art. 177) e que não havia limite para o número de vezes que a prescrição poderia ser interrompida.

Daí se concluir que o intento legislativo por detrás do Decreto nº 20.910/32 foi criar um regime prescricional mais benéfico para a Fazenda Pública<sup>39</sup>. Isso fica evidente não pelo prazo quinquenal em si (art. 1º) – que já poderia ser extraído do art. 178, §10, VI, do Código Civil de 1916<sup>40</sup> –, mas dos outros aspectos do referido Decreto, como, v.g., a previsão de que a fluência da prescrição só pode ser interrompida uma única vez (art. 8º) e a regra que diminui o prazo prescricional pela metade após essa única interrupção (art. 9º).

Ora bem: se o intento legislativo por detrás do Decreto nº 20.910/32 foi criar um regime prescricional mais benéfico para a Fazenda Pública, fica difícil – para não dizer impossível – sustentar a tese de que tal diploma obstará os efeitos de novas regras ainda mais benéficas do que as suas. O mais lógico é imaginar que toda e qualquer previsão normativa mais favorável à Fazenda Pública deve prevalecer, não importa se mais antiga ou recente que o Decreto nº 20.910/32.

E nem se diga que o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 só teria mirado as previsões normativas anteriores à sua vigência, como disse a Primeira Seção do STJ. Afinal, sendo tais previsões normativas voltadas para casos específicos, o art. 2º, §2º, da LINDB<sup>41</sup> já impediria sua revogação ou alteração pela superveniência do Decreto nº 20.910/32. Ou seja: a interpretação do STJ torna o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 sem qualquer utilidade prática, pois tal preceito se limitaria a prever o art. 2º, §2º, da LINDB já previa – e continua prevendo.

Também não se diga que essa argumentação “negaria a eficácia” do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, na linha do que sugeriu o Ministro Relator. Afinal, tal dispositivo continuaria aplicável aos vários prazos *superiores* a cinco anos, a exemplo do prazo para as pretensões de responsabilidade civil contratual contra a Fazenda Pública, que, de acordo com o próprio STJ, é de dez anos (art. 205 do CC/02)<sup>42</sup>. Bem vistas as coisas, o que parece gerar “negativa de eficácia” é justamente a atual posição do STJ, que afasta o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 sem qualquer motivo legítimo.

---

<sup>39</sup> Esse também é o entendimento de Flávio Araújo Willeman, para quem o Decreto nº 20.910/32 tinha “nítida missão” de dispensar tratamento diferenciado – e mais benéfico – para a Fazenda Pública em relação à sistemática legal estabelecida pelo Código Civil de 1916. Sobre o ponto, cf. WILLEMAN, Flávio Araújo. *Responsabilidade civil das agências reguladoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 63.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. (...) § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

<sup>42</sup> Nesse sentido: *EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO. INADIMPLENTO CONTRATUAL. PRAZO DECENAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. REGIMES JURÍDICOS DISTINTOS. UNIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ISONOMIA. OFENSA. AUSÊNCIA. (...). 2. O propósito recursal consiste em determinar qual o prazo de prescrição aplicável às hipóteses de pretensão fundamentadas em inadimplemento contratual, especificamente, se nessas hipóteses o período é trienal (art.*

Pois bem. Como se percebe, nenhum dos três argumentos invocados pela Primeira Seção do STJ sustentam a conclusão de que as pretensões contrárias à Fazenda Pública, fundadas em responsabilidade civil extracontratual, prescrevem no prazo de cinco anos. Daí se concluir que a tese jurídica do REsp nº 1.251.993/PR (Tema nº 553) está equivocada e deve ceder ao prazo prescricional de três anos do art. 206, §3º, V, do CC/02, aplicável por força do art. 10 do Decreto nº 20.910/32.

#### 4. Conclusão.

É possível sintetizar as ideias do artigo nas seguintes proposições objetivas:

1. A prescrição é instituto que pode ser analisado pelo enfoque aquisitivo ou prescritivo. Pelo enfoque aquisitivo, é sinônimo de usucapião: modalidade de aquisição de direito real pelo decurso do tempo e de outros requisitos eventualmente fixados em lei. Já pelo enfoque extintivo, identifica a extinção de uma pretensão, em virtude de seu não exercício pelo respectivo titular, dentro do prazo legal fixado para tanto (art. 189 do CC/02).
2. Do ponto de vista teórico, a literatura entende que a prescrição é um instituto ligado à segurança jurídica e à estabilidade das relações sociais. Há também que defenda que a prescrição seria uma reprimenda à inércia do titular da pretensão, embora esta seja uma ideia mais controversa. Já do ponto de vista normativo, a disciplina da prescrição civil está concentrada nos arts. 189 a 206-A do CC/02. Nada obstante, é certo que vários outros diplomas legais também tratam do tema. Um deles é o Decreto nº 20.910/32, cujos dispositivos tratam da prescrição das pretensões contra a Fazenda Pública.
3. A responsabilidade civil extracontratual envolve o dever de uma pessoa reparar os danos causados a outra em virtude da violação ao imperativo geral de não causar danos a outrem (*neminem laedere*). Contrapõe-se à responsabilidade civil contratual, que pressupõe o descumprimento de uma relação obrigacional prévia.
4. No Direito Positivo brasileiro, a regra é que a responsabilidade civil extracontratual seja subjetiva. Significa que sua configuração exige a presença de uma conduta culposa, um dano patrimonial ou extrapatrimonial e nexos de causalidade entre a conduta culposa e o dano (art. 186 c/c art. 187 e art. 927 do CC/02). Nada obstante, a própria lei traz algumas hipóteses de

---

206, §3, V, do CC/2002) ou decenal (art. 205 do CC/2002). (...). 5. Nas controvérsias relacionadas à responsabilidade contratual, aplica-se a regra geral (art. 205 CC/02) que prevê dez anos de prazo prescricional e, quando se tratar de responsabilidade extracontratual, aplica-se o disposto no art. 206, § 3º, V, do CC/02, com prazo de três anos. (...). 8. Há muitas diferenças de ordem fática, de bens jurídicos protegidos e regimes jurídicos aplicáveis entre responsabilidade contratual e extracontratual que largamente justificam o tratamento distinto atribuído pelo legislador pátrio, sem qualquer ofensa ao princípio da isonomia. 9. Embargos de divergência parcialmente conhecidos e, nessa parte, não providos (STJ. Segunda Seção. EREsp. 1.280.825/RJ. rel. Min. Nancy Andrihgi. Data de julgamento: 27/06/18. Data de publicação do acórdão: 02/08/28).

responsabilidade civil extracontratual *objetiva*, como é o caso da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público interno (art. 37, §6º, da CF/88 e art. 43 do CC/02).

5. O Direito Positivo brasileiro não define *Fazenda Pública*, mas há substancial consenso de que tal expressão identifica a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os territórios federais, as autarquias e as fundações públicas de direito público de todos os entes federativos (art. 41 do CC/02). Empresas públicas e sociedades de economia mista não integram o conceito de Fazenda Pública, mas há casos em que o STF lhes estende algumas prerrogativas tipicamente fazendárias.
6. No julgamento do REsp. nº 1.251.993/PR (Tema nº 553), a Primeira Seção do STJ discutiu se o prazo prescricional aplicável às pretensões de responsabilidade civil extracontratual contra a Fazenda Pública seria trienal (art. 206, §3º, V, do CC/02) ou quinquenal (art. 1º do Decreto nº 20.910/32). Na ocasião, venceu a tese de que “Aplica-se o 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”.
7. A tese foi construída com base em três fundamentos, todos constantes do voto do Ministro Relator: (i) a especialidade do Decreto nº 20.910/32 em relação ao CC/02; (ii) a falta de referência à Fazenda Pública no art. 206, §3º, V, do CC/02; e (iii) o fato de o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 não autorizar, *per se*, conclusão diversa, devendo sua exegese observar os “critérios histórico e hermenêutico”. Porém, estou convencido de que eles não se sustentam e devem ser revistos.
8. Quanto ao primeiro fundamento: embora parta de premissa correta, ele não leva à prevalência do prazo quinquenal sobre o prazo trienal. Uma leitura sistemática do Decreto nº 20.910/32, especialmente de seu art. 10, revela que o prazo quinquenal deve ceder para qualquer prazo prescricional que seja mais favorável para a Fazenda Pública. Esse é justamente o caso do prazo trienal do art. 206, §3º, V, do CC/02.  
Quanto ao segundo fundamento: a falta de menção à Fazenda Pública no art. 206, §3º, V, do CC/02 não significa que ele seja inaplicável às relações jurídicas fazendárias. A uma, porque essa ideia geraria o esvaziamento normativo do CC/02. A duas, porque tal premissa é incoerente com a própria jurisprudência da Corte, que aplica outros dispositivos do CC/02 às relações da Fazenda Pública mesmo sem qualquer referência explícita.
9. Quanto ao terceiro fundamento: ao contrário do que afirma a Primeira Seção do STJ, a interpretação histórica do art. 10 do Decreto nº 20.910/32 não conduz à conclusão de que ele “inequivocamente remete à ideia de legislação em vigor à época e que contivesse prazos mais

reduzidos em favor da Fazenda Pública”. Bem vistas as coisas, a interpretação histórica leva à conclusão oposta, na linha de que ele se aplica a qualquer ato normativo que contenha prazos prescricionais mais favoráveis para a Fazenda Pública, o que inclui o art. 206, §3º, V, do CC/02.

10. A tese jurídica fixada no REsp nº 1.251.993/PR (Tema nº 553) não se sustenta e deve ser revista. À luz do ordenamento jurídico vigente, é forçoso concluir que as pretensões contra a Fazenda Pública, fundadas em ilícitos civis extracontratuais, prescrevem no prazo de três anos (art. 206, §3º, V, do CC/02).

### **Referências bibliográficas.**

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2014.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual do poder público em juízo*. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARRIÓ, Genaro R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DE CUPIS, Adriano. *Il danno*. v. I. Milano: Giuffrè, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processua civil*. v. II. 18. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 10. ed. refundida do Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. São Paulo: Malheiros, 2021.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2019.

MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARTINS-COSTA, Judith. Notas sobre o dies a quo do prazo prescricional. In: *Revista Eletrônica ad Judicia*, Porto Alegre, RS, ano I, número I, out./dez. 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 15. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.

PEIXOTO, Ravi. *Superação do precedente e modulação de efeitos*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. v. I. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

RODRIGUES, Marco Antonio. *A fazenda pública no processo civil*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

\_\_\_\_\_. *Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari et al. *Curso de direito administrativo em ação – casos e leituras para debate*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Comentários ao novo código civil*. v. III. t. II. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. *Prescrição e decadência*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TRABUCCHI, Alberto. *Instituzioni di diritto civile*, Padova: CEDAM, 1993.

TEPEDINO, Gustavo et al. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. v. I. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

\_\_\_\_\_. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. v. II. 2. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

WALD, Arnoldo. *Direito civil*. v. I. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011.

WILLEMANN, Flávio Araújo. *Responsabilidade civil das agências reguladoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.