



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Ofício GPG-Cons. nº 0765/2010

São Paulo, 23 de fevereiro de 2010

Senhora Coordenadora,

Encaminho a Vossa Senhoria, para ciência, cópia do Parecer PA nº 015/2010, aprovado pelo Sr. Procurador Geral do Estado.

Aproveito o ensejo para renovar-lhe os protestos de elevada estima e consideração,

Atenciosamente.

Assinatura manuscrita em tinta preta, apresentando uma caligrafia cursiva e fluida.

**ROSINA MARIA EUZÉBIO STERN**  
**SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO**  
**ÁREA DA CONSULTORIA**

Ilma. Sra.  
**IVANI MARIA BASSOTTI**  
Coordenadora da Unidade Central de  
Recursos Humanos da Secretaria de Gestão Pública



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

160  
14/10

PROCESSO IPESP nº 113.316/2007 (PGE 16847-844409/2008)

PARECER: PA nº 15/2010

INTERESSADO: DIVISÃO DE CONTRIBUINTES – IP 12

ASSUNTO: PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGIME PRÓPRIO. CONTRIBUINTES FACULTATIVOS. Questão analisada no precedente Parecer PA nº 85/2009. PRESCRIÇÃO. Dívida passiva da Fazenda Pública. Em caso de reparação civil e de ressarcimento de enriquecimento sem causa, o prazo de prescrição é o do artigo 206, § 3º, incisos IV e V, do Código Civil. Derrogação, nesses casos, do prazo quinquenal fixado no Decreto 20.910/1932. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais.

1. Retornam os autos a esta Procuradoria Administrativa após a edição do Parecer PA nº 85/2009 (Parecerista Mauro Keller) a pedido da Coordenadoria de Serviços Jurídicos da SPPREV para atendimento da consulta formulada no âmbito daquela autarquia.

2. Pelo Parecer PA mencionado, de fls. 111/125, foi fixada a orientação de que o artigo 135 da Lei Complementar Estadual nº 180, de 12 de maio de 1978, que regula os contribuintes facultativos do sistema previdenciário do Estado de São Paulo foi tacitamente revogado pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Em consequência, todas as pensões relativas a óbitos ocorridos até



101  
[Handwritten signature]

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

essa data continuam válidas, em função da existência de direito adquirido a elas. As pensões concedidas a beneficiários de contribuintes facultativos com óbitos ocorridos após 15 de dezembro de 1998 devem ser anuladas, observado o procedimento da Lei Estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998. Ficou também assentado que “todos aqueles que continuam a contribuir para o sistema, devem ser notificados de que deverão deixar de fazê-lo, devolvendo-se aos mesmos o que até então houverem pago”.

3. A dúvida surgida na autarquia diz respeito à “incidência de prescrição” com relação aos valores a serem devolvidos pelo Estado aos contribuintes facultativos.

4. Pela singela cota de fl. 157 a Procuradoria Autárquica afirma que “todos os valores recolhidos após a vigência da EC nº 20/98, por ter ela revogado a disposição contida no artigo 135 da LC nº 180/78, devam ser devolvidos aos contribuintes”.

5. A Coordenadoria do órgão entende que a questão foi tratada no parecer questionado ao ficar esclarecido que “todos os valores pagos pelos contribuintes facultativos, desde o momento em que passaram a ostentar essa condição até a última contribuição feita, devem lhes ser restituídos, com a devida correção”.

6. Para que a matéria seja tratada de forma explícita são os autos submetidos ao exame desta Procuradoria Administrativa.

É o relatório. Opino.

7. Além do Parecer PA nº 85/2009, foi exarado o Parecer PA nº 2/2010 (Parecerista Elival da Silva Ramos) sobre questão similar, envolvendo os contribuintes facultativos da Caixa Beneficente da Polícia Militar – CBPM, na forma prevista pelo artigo 7º da Lei Estadual nº 452, de 2 de outubro de 1974, que instituiu a



162  
10

## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

CBPM, estabelecendo os regimes de pensão e de assistência médico - hospitalar e odontológica dos militares do Estado de São Paulo. No caso tratado neste último parecer, a previsão legal da existência de contribuintes facultativos deixou de existir a partir da Lei Complementar Estadual nº 1.013, de 6 de julho de 2007, que revogou expressamente o artigo 7º citado. No caso dos militares, ainda, a Administração teria cessado a partir de junho de 2009 o recebimento das contribuições mensais respectivas.

8. A conclusão assentada nesse Parecer PA nº 2/2010 é de que, a despeito da revogação expressa do artigo 7º da Lei 452/1974 ter ocorrido apenas em 2007, pela LCE 1.013, desde a EC nº 20/1998 deixou de existir essa categoria de contribuintes, o que conduz à conclusão de nulidade das pensões concedidas em decorrência de óbitos ocorridos após 15 de dezembro de 1998 e à necessidade de devolução dos valores recebidos a título de contribuição mensal, desde a data do ingresso do contribuinte facultativo no sistema. Deixou o parecer referido expresso que “Não há necessidade de ato legislativo específico que autorize a sobredita devolução de contribuições, porquanto se trata de medida decorrente de princípios jurídicos com amparo constitucional, como é o caso dos princípios da boa fé (confiança legítima) e da vedação ao enriquecimento sem causa, ambos conexos ao princípio da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal)”. Entendeu o parecer que o termo inicial do cálculo do valor a ser restituído não é a data da “entrada em vigor da LC nº 1.013/07 (07/07/07), que extinguiu a classe dos segurados facultativos ao RPPM, e sim a data em que passaram a ostentar essa condição (inscrição na CBPM)”.

9. Sobre a questão da prescrição, deixou expresso o Parecer que “tais restituições previdenciárias dependem de requerimento dos interessados, sujeitando-se, de outra parte, à prescrição extintiva, a contar da cessação do recebimento dessas prestações mensais pela CBPM (junho de 2009 - fl. 19). A propósito da prescrição de pretensões de ressarcimento para obviar enriquecimento sem causa, mencione-se recente julgado do Superior Tribunal de Justiça. Que entendeu



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

163  
R

prevalecer o prazo trienal do artigo 206, § 3º, inciso IV, do Código Civil, sobre o quinquenal do Decreto nº 20.910/32 (REsp. 1.137.354/RJ, j. em 08/09/09)”.

10. No caso ora em exame, a diferença fática existente em relação ao regime dos Militares do Estado é que não há notícia de que a Administração tenha cessado o recebimento das contribuições mensais. Em acréscimo, a despeito de ter sido aprovado pela Procuradoria Geral do Estado o Parecer PA nº 85/2009, não se tem notícia de ato formal da Administração negando direito ao benefício àqueles que se inscreveram como contribuintes facultativos. Antes da negativa, não se pode falar em inércia dos interessados, a ser punida com a prescrição. Em decorrência, se confirmada a inexistência de ato que possa ser tomado como termo inicial do prazo prescricional, questão a ser verificada e certificada na origem, não ocorreu ainda o termo inicial do prazo prescricional, porque ainda não foi negado o direito a que acreditam fazer jus os contribuintes facultativos. Nesses termos, acolhidos os fundamentos invocados no citado Parecer PA nº 2/2010 para reconhecer o dever de devolução das importâncias pagas a título de contribuição mensal pelos contribuintes facultativos que não mais têm direito ao benefício previdenciário para o qual contribuíram, devem ser restituídos os valores recebidos desde a data da inscrição do contribuinte facultativo.

11. Não se vislumbra fundamento para sustentar que o Estado só estaria obrigado a restituir as contribuições dos últimos cinco anos (na hipótese de se considerar incidente o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932) ou dos últimos três anos (se for considerado o prazo prescricional de três anos, previsto no artigo 206, § 3º, inc. IV, do Código Civil). É que o artigo 1º, *in fine*, do Decreto 20.910/1932 dispõe que as dívidas passivas dos Estados prescrevem em cinco anos “*contados da data do ato ou fato de que se originarem*”. Antes da negativa do Estado de reconhecer o direito dos contribuintes facultativos não há pretensão resistida, a fazer nascer para o particular o dever de acionar o Estado a adimplir sua prestação. Enquanto o Estado recebe as contribuições mensais, está considerando existente o direito previsto na lei que embasa a cobrança. Não nasceu



104

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

ainda para o particular, nesse caso, a necessidade de reclamar judicialmente ou administrativamente o reconhecimento do seu direito.

12. A prescrição é, nos termos da melhor doutrina, “a perda da ação judicial, vale dizer do meio de defesa de uma pretensão jurídica, pela exaustão do prazo legalmente previsto para utilizá-la”<sup>1</sup>. Se não há uma pretensão resistida, não há o início do prazo prescricional, portanto.

13. Por fim, resta analisar se o prazo prescricional a ser considerado é quinquenal, nos termos fixados pelo Decreto 20.910/1932, ou se passou a ser trienal, nos termos do artigo 206, § 3º, inc. IV, do Código Civil de 2002.

14. A questão envolve controvérsia doutrinária e jurisprudencial. Há jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça nos dois sentidos<sup>2</sup>. Os melhores argumentos, no entanto, estão do lado dos que sustentam que a prescrição passou a ser trienal, nas hipóteses em que a dívida passiva do Estado decorra de “pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa” e de “pretensão de reparação civil”, situações expressamente reguladas pelo artigo 206, § 3º, incisos IV e V, do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Argumenta-se que se deve fazer uma interpretação teleológica do Decreto nº 20.910/1932, que se insere no contexto das prerrogativas próprias da Administração Pública, ao dar um prazo de prescrição menor para as dívidas ativas da Fazenda. Quando a prescrição das dívidas seguia a regra do prazo vintenário, ditado pelo artigo 177 do Código Civil de 1916 para as ações pessoais, a prescrição quinquenal era um privilégio. No entanto, quando a nova lei civil reduziu para três anos o prazo para a cobrança de dívidas decorrentes de

<sup>1</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1.038.

<sup>2</sup> Pela aplicação do prazo quinquenal do Decreto nº 20.910/1932: AgRg no REsp. 1027376/AC, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, j. 15/05/2008, DJ 4/8/2008; REsp. 820.768, Rel. Min. Luiz Fux, j. 4/10/2007, DJ 5/11/2007; REsp. 416.428-RS, Rel. Ministra Denise Arruda, DJ 9/10/2006; REsp 465.690-RJ, Denise Arruda, DJ 31/08/2006; REsp 735.377-RJ, Eliana Calmon, DJ 27/06/2005; REsp 534.671-CE, José Delgado, DJ 31/05/2004. Pela aplicação do prazo trienal do Código Civil: REsp. 982.811, Primeira Turma, Min. Francisco Falcão, j. 2/10/2008, DJ 16/10/2008 e REsp. 1.137.354-RJ, Segunda Turma, Min. Castro Meira, j. 08.09.2009, DJ 18/09/2009.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

105  
P

enriquecimento sem causa e reparação civil, deixou de ser um privilégio para o Estado ter as suas próprias dívidas prescrevendo em prazo mais dilatado. O argumento mais definitivo para a questão, no entanto, é a invocação do artigo 10 do Decreto 20.910/1932, que assim dispõe; “*O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras*”. Depreende-se claramente desse preceito, portanto, que o prazo quinquenal só prevalece se não houver prazo menor fixado em leis ou regulamentos. Esse o principal argumento que embasa o Recurso Especial nº 1.137.354-RJ (STJ, Segunda Turma, Relator Min. Castro Meira, j. 8.9.2009, DJ 18.9.2009).

15. Está expresso no acórdão referido:

“Ainda que, em tese, os princípios basilares da hermenêutica conduzam à prevalência da lei especial sobre a lei geral, tem-se que, no caso concreto, o conflito das normas encontra expressa solução justamente no Decreto nº 20.910/32, cujo art. 10 reza (...) Como se observa, o legislador estatuiu a prescrição de cinco anos em benefício do Fisco e, com o manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso da eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o prazo quinquenal seria afastado neste particular. É exatamente essa a situação em apreço, daí porque se revela legítima a incidência na espécie do prazo prescricional de três anos, fruto do advento do Código Civil de 2002.”

16. A questão fica bem equacionada com a lição doutrinária citada no acórdão referido: “Significa que a prescrição das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública é quinquenal, *ressalvados* os casos em que a lei estabeleça prazos menores. Na verdade, os prazos prescricionais inferiores a 5 (cinco)





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

166  
[Handwritten signature]

anos beneficiam a Fazenda Pública” (Leonardo José Carneiro da Cunha. *A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Dialética, 2008, p. 84).

17. Sobre a matéria importante, igualmente, citar a lição doutrinária do eminente administrativista José dos Santos Carvalho Filho, que explica o afastamento da aplicação da regra de hermenêutica relativa à prevalência da lei especial sobre a lei geral:

“O vigente Código Civil, no entanto, introduziu várias alterações na disciplina da prescrição, algumas de inegável importância. Uma delas diz respeito ao prazo genérico da prescrição, que passou de vinte (específica para direitos pessoais) para dez anos (art. 205). Outra é a que fixa o prazo de três anos para a prescrição de pretensão de reparação civil. Vale dizer: se alguém sofre dano por ato ilícito de terceiro, deve exercer a pretensão reparatória (ou indenizatória) no prazo de três anos, pena de ficar prescrita e não poder mais ser deflagrada.

Como o texto se refere à reparação civil de forma genérica, será forçoso reconhecer que a redução do prazo beneficiará tanto as pessoas públicas como as de direito privado prestadoras de serviços públicos. Desse modo, ficarão derogados os diplomas acima no que concerne à reparação civil.

Cumpra nessa matéria recorrer à interpretação normativo-sistemática. Se a ordem jurídica sempre privilegiou a Fazenda Pública, estabelecendo prazo menor de prescrição da pretensão de terceiros contra ela, prazo esse fixado em cinco anos pelo Decreto 20.910/32, raia ao absurdo admitir a manutenção desse mesmo prazo quando a lei civil, que outrora apontava prazo bem superior àquele, reduz significativamente o período prescricional, no caso para três anos

[Handwritten signature]



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

107  
[Handwritten signature]

(pretensão à reparação civil). Desse modo, se é verdade, de um lado, que não se pode admitir prazo inferior a três anos para a prescrição da pretensão à reparação civil contra a Fazenda, em virtude de inexistência de lei especial em tal direção, não é menos verdadeiro, de outro, que tal prazo não pode ser superior, pena de total inversão do sistema lógico-normativo; no mínimo, é de aplicar-se o novo prazo fixado agora pelo Código Civil. Interpretação lógica não admite a aplicação, na hipótese, das regras de direito intertemporal sobre lei especial e lei geral, em que aquela prevalece a despeito do advento desta. A prescrição da citada pretensão de terceiros contra as pessoas públicas e as de direito privado prestadoras de serviços públicos passou de quinquenal para trienal<sup>3</sup>.

18. Nessa matéria cabe destacar o alerta de que a redução do prazo prescricional para três anos vale nas hipóteses previstas no artigo 206, § 3º, incs. IV e V, do Código Civil (ressarcimento de enriquecimento sem causa e reparação civil), continuando válido o prazo prescricional do Decreto 20.910/1932 nos demais casos de dívida passiva do Estado.

19. Decorre do exposto que, nos termos assentados no Parecer PA nº 85/2009, e invocando também as conclusões do Parecer PA nº 2/2009, aprovado no âmbito desta Procuradoria Administrativa e ainda em exame pelas instâncias superior da Procuradoria Geral do Estado, devem ser devolvidos aos contribuintes facultativos que não mais fizeram jus ao benefício previdenciário instituído pela LCE nº 180/1978, o valor das contribuições mensais recolhidas ao sistema nessa categoria de contribuinte facultativo, desde a data de sua inclusão. O

<sup>3</sup> *Manual de Direito Administrativo*. 21ª Ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, p. 549/550. Posição doutrinária em sentido contrário é a da Professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro, para quem a prescrição continua a ser quinquenal porque o Decreto 20.910/1932 deve ser tomado como lei especial: *Direito Administrativo*. 22ª Ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 751-752.



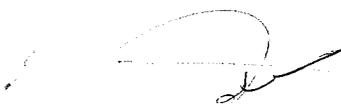
168  
Pat

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

termo inicial de eventual prescrição será a data em que a Administração tiver fixado inequívoco reconhecimento de que não mais os contribuintes facultativos farão jus à pensão, podendo ser considerada para tanto a data em que a Administração tiver deixado de receber as contribuições facultativas, se inexistente ato formal anterior que possa ser tomado como termo inicial desse prazo. Por fim, o prazo prescricional a ser considerado é trienal, nos termos do artigo 206, § 3º, inc. IV, do Código Civil.

É o parecer, *sub censura*.

São Paulo, 18 de janeiro de 2010.



DORA MARIA DE OLIVEIRA RAMOS

Procuradora do Estado

OAB/SP 78.260

# Superior Tribunal de Justiça

109

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.137.354 - RJ (2009/0165978-0)**

**RELATOR** : **MINISTRO CASTRO MEIRA**  
**RECORRENTE** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROCURADOR** : **DANIELA STORRY LINS E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO** : **SEVERIANO ROMÃO VIEIRA E OUTROS**  
**ADVOGADO** : **VALÉRIA DE OLIVEIRA E OUTRO(S)**

## **EMENTA**

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO. DECRETO Nº 20.910/32. ADVENTO DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. REDUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA TRÊS ANOS.

1. O legislador estatuiu a prescrição de cinco anos em benefício do Fisco e, com o manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso da eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o prazo quinquenal seria afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto nº 20.910/32.

2. O prazo prescricional de três anos relativo à pretensão de reparação civil – art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 – prevalece sobre o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32.

3. Recurso especial provido.

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 08 de setembro de 2009(data do julgamento).

Ministro Castro Meira  
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.137.354 - RJ (2009/0165978-0)

RELATOR : MINISTRO CASTRO MEIRA  
RECORRENTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PROCURADOR : DANIELA STORRY LINS E OUTRO(S)  
RECORRIDO : SEVERIANO ROMÃO VIEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : VALÉRIA DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** Cuida-se de recurso especial interposto pela alínea "a" do permissivo constitucional contra aresto proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nestes termos ementado:

AGRAVO. Decisão do relator que, com base no art. 557, § 1º-A, do CPC, deu provimento a agravo retido para pronunciar a prescrição e extinguir o processo, prejudicado o recurso de apelação, em ação de responsabilidade civil do estado por morte decorrente de 'bala perdida'. Jurisprudência que ainda não se fez dominante no Superior Tribunal de Justiça quanto à incidência dos prazos prescricionais do novo Código civil, inclusive em relação às ações dirigidas à fazenda pública, propostas na vigência da lei.nova. Agravo a que se dá provimento (e-STJ fl. 247).

Em síntese, o recorrente alega que a Corte de origem negou vigência aos arts. 1º e 10 do Decreto nº 20.910/32, uma vez que "o prazo prescricional nele previsto não prevalece sobre as disposições legais que estabeleçam prazos menores, bem como do que dispõe o art. 206, § 3º, V, da Lei 10.466/2002 - Código Civil, que prevê prazo de três anos para ajuizamento de ações que visem reparação civil" (e-STJ fl. 255).

Assevera:

De fato, o artigo 206, § 3º, inciso V do CC, ao estabelecer o prazo prescricional de 3 (três) anos para a pretensão reparatória, unificou todos os prazos das ações de ressarcimento de dano, sem estabelecer qualquer distinção entre os sujeitos passivos. Nesse passo, o Decreto 20.910/32, no que se refere à pretensão indenizatória, está derogado (e-STJ fl. 260).

Contrarrazões oferecidas às fls. 270-277.

Admitido o apelo nobre, subiram os autos a esta Corte.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.137.354 - RJ (2009/0165978-0)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO. DECRETO Nº 20.910/32. ADVENTO DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. REDUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA TRÊS ANOS.

1. O legislador estatuiu a prescrição de cinco anos em benefício do Fisco e, com o manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso da eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o prazo quinquenal seria afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto nº 20.910/32.

2. O prazo prescricional de três anos relativo à pretensão de reparação civil – art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 – prevalece sobre o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32.

3. Recurso especial provido.

VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** Na origem, trata-se de ação indenizatória lastreada na responsabilidade civil proposta em desfavor do Estado do Rio de Janeiro por viúvo e filhos de vítima fatal de disparo supostamente efetuado por policial militar durante incursão em determinada área urbana.

No âmbito de agravô regimental, a Corte de origem reformou decisão singular que se posicionara pelo reconhecimento da prescrição e, assim, determinou o prosseguimento do exame da apelação interposta contra a sentença de improcedência.

Sucedeu, pois, a apresentação de recurso especial pelo Estado do Rio de Janeiro.

Como consta do relatório, o recorrente alega que a Corte de origem negou vigência aos arts. 1º e 10 do Decreto nº 20.910/32, uma vez que "o prazo prescricional nele previsto não prevalece sobre as disposições legais que estabeleçam prazos menores, bem como do que dispõe o art. 206, § 3º, V, da Lei 10.466/2002 - Código Civil, que prevê prazo de três anos para ajuizamento de ações que visem reparação civil" (e-STJ fl. 255).

Feitas essas breves considerações, adentro o exame do recurso especial, o qual atende os requisitos de admissibilidade e, portanto, merece ser conhecido.

A controvérsia reside em saber se, após o advento do Código Civil de 2002, o prazo prescricional para o ajuizamento de ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido para três anos – como defende o recorrente com suporte na inteligência do art. 206, § 3º, V, do referido diploma legal – ou permanece em cinco anos, em respeito à norma inscrita no art. 1º do Decreto nº 20.910/32.

Nas exatas palavras de Leonardo José Carneiro da Cunha:

Surge, então, a dúvida: a pretensão da reparação civil contra a Fazenda Pública mantém-se submetida ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos, que é próprio para as ações condenatórias intentadas em face da Fazenda Pública, ou deve submeter-se à nova

# Superior Tribunal de Justiça

172  
P

regra encartada no Código Civil de 2002? Em outras palavras, a Fazenda Pública beneficia-se da regra inscrita no art. 206, parágrafo 3º, V, do Código Civil de 2002? (A **Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo: Dialética, 6ª ed., 2008, p. 84).

Pesquisando os precedentes deste Superior Tribunal, notei a existência de franca divergência entre as duas Turmas que integram a Seção de Direito Público, como se verifica dos recentes julgados abaixo reproduzidos:

## - Pela inaplicabilidade do art. 206, § 3º, V, do Código Civil

ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – REPARAÇÃO CIVIL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – PRESCRIÇÃO – QUINQUENAL – CÓDIGO CIVIL – INAPLICÁVEL – AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO.

1. O entendimento pacífico desta Corte é no sentido de que é de cinco anos o prazo prescricional da ação de indenização, e de qualquer outra natureza, proposta contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32. Afastada a aplicação do Código Civil.

2. Conforme consignado na decisão agravada, inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional ajustou-se à pretensão deduzida, conforme se depreende da análise do julgado agravado. É cediço que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder um a um seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

Agravo regimental improvido (AgREsp 1.073.796/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 1º.07.09);

## - Pela aplicabilidade do art. 206, § 3º, V, do Código Civil

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.

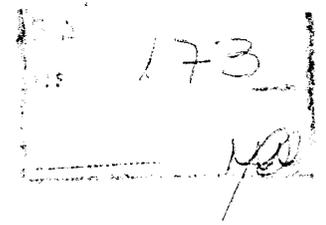
II - A teor do artigo 2.028 do novo Codex, a lei anterior continuará a reger os prazos, quando se conjugarem os seguintes requisitos: houver redução pela nova lei e, na data de vigência do novo Código, já se houver esgotado mais da metade fixado pela lei revogada (Decreto nº 20.910/32, no caso).

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).

Em que pese a existência de precedente desta eg. Segunda Turma em sentido oposto, penso que assiste razão ao recorrente.

# Superior Tribunal de Justiça



Enquanto o art. 206, § 3º, V, do Código Civil preconiza que "prescreve em três anos a pretensão da reparação civil", o art. 1º do Decreto nº 20.910/32 assim dispõe:

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.

Ainda que, em tese, os princípios basilares da hermenêutica conduzam à prevalência da lei especial sobre a lei geral, tem-se que, no caso concreto, o conflito das normas encontra expressa solução justamente no Decreto nº 20.910/32, cujo art. 10 reza que "*o disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas as mesmas regras*".

Como se observa, o legislador estatuiu a prescrição de cinco anos em benefício do Fisco e, com o manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso da eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o prazo quinquenal seria afastado neste particular. É exatamente essa a situação em apreço, daí porque se revela legítima a incidência na espécie do prazo prescricional de três anos, fruto do advento do Código Civil de 2002.

Pela clareza da exposição, trago à baila mais um fragmento da lição de Leonardo José Carneiro da Cunha:

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

Diante disso, a pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública submete-se ao prazo prescricional de 3 (três) anos, e não à prescrição quinquenal. Aplica-se, no particular, o disposto no art. 206, parágrafo 3º, V, do Código Civil de 2002, não somente em razão do que estabelece o art. 10 do Decreto nº 20.910/32, mas também por se tratar de norma posterior. E, como se sabe, a norma posterior, no assunto tratado, revoga a anterior.

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

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 art. 10 do Decreto nº 20.910/32.

Enfim, a pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública sujeita-se ao prazo prescricional de 3 (três) anos, e não à prescrição quinquenal (*op cit*, p. 85).

Não é outro o entendimento defendido por José dos Santos Carvalho Filho:

O vigente Código Civil, no entanto, introduziu várias alterações na disciplina da prescrição, algumas de inegável importância. Uma delas diz respeito ao prazo genérico da prescrição que passou de vinte (específica para direitos pessoais) para dez anos (art. 205). Outra é a que fixa o prazo de três anos para a prescrição da pretensão de reparação civil. Vale dizer: se alguém sofre dano por ato ilícito de terceiro, deve exercer a pretensão reparatória (ou indenizatória) no prazo de três anos, pena de ficar prescrita e não poder mais ser deflagrada.

Como o texto se refere à reparação civil de forma genérica, será forçoso reconhecer que a redução do prazo beneficiará tanto as pessoas públicas como as de direito privado prestadoras de serviços públicos. Desse modo, ficarão derogados os diplomas acima no que concerne à reparação civil.

Cumpra nessa matéria recorrer à interpretação normativo-sistemática. Se a ordem jurídica sempre privilegiou a Fazenda Pública, estabelecendo prazo menor de prescrição da pretensão de terceiros contra ela, prazo esse fixado em cinco anos pelo Decreto 20.910/32, raia ao absurdo admitir a manutenção desse mesmo prazo quando a lei civil, que outrora apontava prazo bem superior àquele, reduz significativamente o período prescricional, no caso para três anos (pretensão à reparação civil). Desse modo, se é verdade, de um lado, que não se pode admitir prazo inferior a três anos para a prescrição da pretensão à reparação civil contra a Fazenda, em virtude de inexistência de lei especial em tal direção, não é menos verdadeiro, de outro, que tal prazo não pode ser superior, pena de total inversão do sistema lógico-normativo; no mínimo, é de aplicar-se o novo prazo fixado, agora pelo Código Civil. Interpretação lógica não admite a aplicação, na hipótese, das regras de direito intertemporal sobre lei especial e lei geral, em que aquela prevalece a despeito do advento desta. A prescrição da citada pretensão de terceiros contra as pessoas públicas e as de direito privado prestadoras de serviços públicos passou de quinquenal para trienal (**Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 17ª ed., 2007, p. 498-499).

No caso concreto, transcorreram 22 (vinte e dois) meses entre o evento danoso – datado de março de 2001 – e a entrada em vigor do novo Código Civil, que se operou em janeiro de 2003.

Assim sendo, como não se esgotou mais da metade do lustro prescricional (60 meses) previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, afasta-se o disposto no art. 2.028 do Código Civil ("Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada"), computando-se os três anos a partir da vigência do novo diploma legal – 11.01.03.

Ajuizada a ação em 10.03.06, torna-se inarredável o reconhecimento da prescrição.

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso especial.**

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2009/0165978-0

**REsp 1137354 / RJ**

Números Origem: 200900108264 200913508743

PAUTA: 08/09/2009

JULGADO: 08/09/2009

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DULCINÉA MOREIRA DE BARROS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PROCURADOR : DANIELA STORRY LINS E OUTRO(S)  
RECORRIDO : SEVERIANO ROMÃO VIEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : VALÉRIA DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
Responsabilidade da Administração

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 08 de setembro de 2009

**VALÉRIA ALVIM DUSI**  
Secretária



176  
100

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Processo: **IPESP N 113.316/2007-8 PGE 16847-844409/2008.**

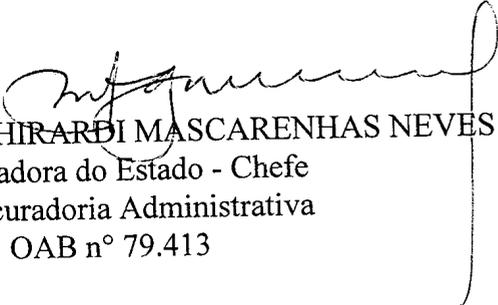
Interessado: **DIVISÃO DE CONTRIBUINTES - IP-12.**

**PARECER PA Nº 15/2010.**

De acordo com o Parecer PA nº 15/2010, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Transmitam-se os autos à d. Subprocuradora Geral do Estado – Consultoria.

PA, em 19 de janeiro de 2010.

  
MARIA TERESA GHIRARDI MASCARENHAS NEVES  
Procuradora do Estado - Chefe  
da Procuradoria Administrativa  
OAB nº 79.413



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO: IPESP Nº 113.316./2007 (PGE 16847-844409/2008)

INTERESSADO: DIVISÃO DE CONTRIBUINTE – IP 12

ASSUNTO: **PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGIME PRÓPRIO. CONTRIBUINTE FACULTATIVOS.** Questão analisada no precedente Parecer PA nº 85/2009. Prescrição. Dívida passiva da Fazenda Pública. Prazo quinquenal fixado no Decreto 20.910/1932, derogado nas hipóteses expressamente previstas no art. 206, §3º IV e V, do Código Civil, de reparação civil e de ressarcimento de enriquecimento sem causa, quando o prazo aplicável é o trienal.

FDCD

O Parecer PA nº 85/2009 (fls. 111/120), aprovado pela Chefia da Unidade e pelas instâncias superiores (121/122; 123/125), assentou entendimento de que o artigo 135 da Lei Complementar estadual nº 180, de 12/05/1978, foi tacitamente revogado pela EC nº 20, de 15/12/1998, desaparecendo a figura do contribuinte facultativo.

Em decorrência do direito adquirido, as pensões já concedidas para beneficiários de contribuintes facultativos falecidos até 15/12/1998 permanecem hígidas.

De outro lado, as pensões eventualmente concedidas para beneficiários de contribuintes facultativos falecidos após essa data (15/12/1998) devem ser anuladas, observado o procedimento da Lei estadual nº 10.177, de 30/12/1998. Assentou-se, também, o entendimento de que “todos aqueles que continuam a contribuir para o sistema, devem ser notificados de que deverão deixar de fazê-lo, devolvendo-se aos mesmos o que até então houverem pago”.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Para analisar questão remanescente,<sup>1</sup> decorrente da cuidada no Parecer supra referido, os autos voltaram à Procuradoria Administrativa, que emitiu o **Parecer PA nº 15/2010**, aprovado pela Chefia da Especializada, concluindo: **i) estar o Estado obrigado a restituir todos os valores recebidos a título de contribuição mensal, desde a data do ingresso do contribuinte facultativo no sistema**, invocando, para tanto, o precedente Parecer PA nº 2/2010; **ii) que, enquanto o Estado estiver recebendo as contribuições mensais dos contribuintes facultativos ou enquanto não houver negado o direito ao benefício àqueles que se inscreveram como contribuintes facultativos não há que se falar em pretensão resistida, portanto em início do prazo prescricional ; iii) ser aplicável ao caso o prazo prescricional trienal, nos termos do artigo 206, §3º, inc. V, do Código Civil.**

Endosso os argumentos e conclusões exaradas no **Parecer PA nº 15/2010**, que concluiu que “devem ser devolvidos aos contribuintes facultativos que não mais fizeram jus ao benefício previdenciário instituído pela LCE nº 180/1978, o valor das contribuições mensais recolhidas ao sistema nessa categoria de contribuinte facultativo, desde a data de sua inclusão”, ou seja, **a partir da primeira contribuição feita, incluindo esta.**

O “termo inicial de eventual prescrição será a data em que a Administração tiver fixado inequívoco reconhecimento de que não mais os contribuintes facultativos farão jus à pensão, podendo ser considerada para tanto a data em que a Administração tiver deixado de receber as contribuições facultativas, se inexistente ato formal anterior que possa ser tomado como termo inicial desse prazo”,<sup>2</sup> que é trienal, nos termos do art. 206, §3º, inc. IV, do CC.

Nesse sentido, entendo que, conforme já assentado no precedente Parecer PA nº 85/09, a Administração deve notificar todos os contribuintes facultativos, informando-os da impossibilidade de permanecerem no sistema, ou seja, de que não mais farão jus à pensão, em razão da alteração Constitucional. Deve, igualmente, tomar todas as medidas para não mais permitir o recolhimento de contribuições facultativas.

<sup>1</sup> Extensão da obrigação de repetir (se todas as contribuições ou se apenas as que foram recolhidas a partir da EC nº 20/1998), bem com, qual o termo inicial e o prazo da prescrição aplicável no caso.

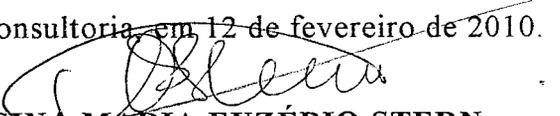
<sup>2</sup> Trecho extraído do Parecer PA nº 15/2010, fls. 167/168.



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Com essas considerações, encaminhe-se ao senhor Procurador Geral do Estado, com proposta de aprovação do Parecer PA nº 15/2010.

SubG. Consultoria em 12 de fevereiro de 2010.

  
**ROSINA MARIA EUZÉBIO STERN**  
**SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**PROCESSO:** IPESP Nº 113.316./2007 (PGE 16847-844409/2008)

**INTERESSADO:** **DIVISÃO DE CONTRIBUINTE – IP 12**

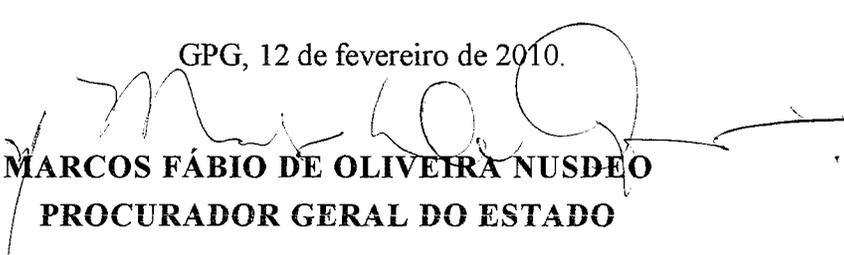
**ASSUNTO:** **PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGIME PRÓPRIO. CONTRIBUINTE FACULTATIVOS.** Questão analisada no precedente Parecer PA nº 85/2009. Prescrição. Dívida passiva da Fazenda Pública. Prazo quinquenal fixado no Decreto 20.910/1932, derogado nas hipóteses expressamente previstas no art. 206, §3º IV e V, do Código Civil, de reparação civil e de ressarcimento de enriquecimento sem causa, quando o prazo aplicável é o trienal.

Com os inclusos subsídios da Subprocuradoria Geral do Estado – Área da Consultoria, aprovo o Parecer PA nº 15/2010.

Expeçam-se ofícios encaminhando-se cópias deste parecer às Consultorias Jurídicas das Secretarias da Fazenda e da Gestão Pública e à Unidade Central de Recursos Humanos, para ciência.

Restitua-se este expediente ao Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, para as providências de sua alçada.

GPG, 12 de fevereiro de 2010.

  
**MARCOS FÁBIO DE OLIVEIRA NUSDEO**  
**PROCURADOR GERAL DO ESTADO**