



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Coordenadoria Geral do Consultivo

1

do PA nº 1993-0.044.785-8

Folha de informação nº 282  
em 01/09/17 GA

EMENTA Nº 11.777 O Município, quando possível, deverá, nos termos do §1º do art. 125 do CPC, ajuizar ação autônoma no prazo de cinco anos do trânsito em julgado da sentença que ensejar a correspondente ação regressiva. O pagamento do precatório ou requisição de pequeno valor é condição para o exercício pelo Município de pretensão executória de procedência de ação regressiva autônoma ou de denúncia da lide.

INTERESSADO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: Ação indenizatória. Sentença que condenou Município e deferiu denúncia da lide a empresa responsável por buraco que provocou dano a veículo. Pagamento da condenação por meio de precatório. Termo *a quo* do prazo prescricional para exercício pelo Município do direito de regresso

Informação nº 1193/2017-PGM.CGC.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhor Coordenador,

1 - A Coordenadoria Geral do Contencioso Judicial (CGCJ), na esteira da apreciação de pedido de JUD "para não exercer o direito de regresso em face de empresa litisdenunciada, em razão do lapso de quinze anos desde pagamento do precatório pelo Município" (fls. 269/272), propõe seja chancelada, em caráter normativo, "a adoção como termo a quo da prescrição contra a Fazenda Municipal da pretensão regressiva decorrente de ilícitos civis o depósito do precatório ou do requisitório de pequeno valor, tanto para caso de ajuizamento de ação de regresso, quanto para o caso de execução da sentença condenatória da denunciada em favor do Município" (fl. 280, destacamos).

2 - Inicialmente, cabe ressaltar a correção de premissas em que se funda a conclusão alcançada. Consoante decisão proferida pelo STF sob regime de repercussão geral, "é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil" (RE 669.069, Dje 30/6/2016). O aspecto ainda pendente de definição naquele Tribunal Superior — qual seja, o contexto em que se reconhecerá, a teor do disposto no art. 37, §5º, da CR, a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos (RE 852475) — não guarda



do PA nº 1993-0.044.785-8

Folha de informação nº 283  
em 01/09/17 (4)

relação com a matéria submetida à análise desta AJC. Por outro lado, fixou-se, por paralelismo, o prazo quinquenal de prescrição de ações movidas por ente público<sup>1</sup>.

3 - Ainda de modo preliminar, destaque-se que as orientações desta PGM sobre prazos prescricionais relacionados a ações de ressarcimento movidas pelo Município foram sempre vazadas na perspectiva de preservação do erário. Havendo controvérsia, há de se preferir sempre a tese menos exposta a questionamentos judiciais. Na informação nº 2374/2008-PGM.AJC, por exemplo, tal premissa foi assinalada: "A consagração administrativa de prazo maior de cinco anos não afastaria o risco plausível de reconhecimento judicial da prescrição. As medidas internas, portanto, devem orientar-se com vistas ao cumprimento do prazo menor previsto na legislação civil". Na informação nº 1647/2010: "Desse modo, com o fito de evitar controvérsia judicial, a Administração, na medida do possível, deverá esforçar-se para ajuizar ações de ressarcimento *lato sensu*, no prazo de três anos; extrapolado tal prazo, as situações devem ser avaliadas isoladamente, verificando-se caso a caso a pertinência do ajuizamento da pretensão (quanto mais intenso o dolo, quanto mais valioso o bem público lesado, mais plausível será a tese da imprescritibilidade)". No mesmo sentido, informação nº 249/2017-PGM.AJC.

4 - Pois bem. Não há ainda definição jurisprudencial sobre o termo *a quo* de ações de ressarcimento fundadas em direito de regresso. Há julgados que o fixam no efetivo pagamento da obrigação pelo devedor primário<sup>2</sup>, e há outros que o situam no trânsito em julgado da condenação que ensejou a pretensão regressiva,

<sup>1</sup> São várias as manifestações desta AJC já reconhecendo a supremacia da prescrição quinquenal (assim, por exemplo, a informação nº 736/2016-PGM.AJC), na linha da jurisprudência hoje prevalente: "Tratando-se de ação, na qual a Fazenda Pública busca reaver parcelas remuneratórias indevidamente pagas a Servidores, o prazo prescricional a ser observado, por analogia, é o quinquenal previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932, em respeito ao princípio da isonomia (AgRg no REsp. 1.109.941/PR, Rel. Min. LEOPOLDO DE ARRUDA, DJe 11.5.2015. No mesmo sentido: AgRg no AREsp. 768.400/DF, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 16.11.2015 e REsp. 1.197.330, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA filo, DJ 12.6.2013." (AgRg no REsp. nº 1.356.863, DJe 11/10/2016)

<sup>2</sup> Assim, por exemplo, reconhecendo como termo inicial da pretensão regressiva o pagamento de cada parcela do precatório: "AÇÃO DE REGRESSO - Inaplicável o parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal - Inexistência de lesão ao erário, tendo em vista que pagamento foi realizado em cumprimento à decisão judicial - Inteligência do Decreto Federal n 20.910/32 - Prescrição - Parcial ocorrência - Ação proposta após decurso de cinco anos da quitação do valor principal referente à dívida objeto da demanda - Existência de pagamentos posteriores, que não foram abrangidos pela prescrição - Parcial provimento para determinar o ressarcimento das parcelas pagas, e não alcançadas pela prescrição - Recurso parcialmente provido." (TJSP, apelação nº 0008442-81.2011.8.26.0191, j. em 27/8/2013)



do PA nº 1993-0.044.785-8

Folha de informação nº 284  
em 01/09/17 (2)

prevalecendo hoje, ainda que ligeiramente, a última posição, revelada nos seguintes julgados:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. NEGÓCIO DE COMPRA E VENDA NULO. PRESCRIÇÃO INDENIZATÓRIA. TEORIA DA ACTIO NATA. TRÂNSITO EM JULGADO DA ANULATÓRIA. SÚMULA Nº 83/STJ. DECISÃO MANTIDA.

1. Pela teoria da actio nata, a pretensão - e o prazo prescricional - surge com a efetiva lesão ao bem juridicamente tutelado. Precedentes do STJ.
2. Tratando-se de ação indenizatória decorrente do reconhecimento judicial de nulidade de negócio jurídico, inicia-se o prazo prescricional no momento em que definitiva a nulidade, isto é, do trânsito em julgado da ação anulatória. Súmula nº 83/STJ.
3. Agravo interno não provido.  
(STJ, AgInt no REsp nº 1378521, Dje 9/2/2017, destacamos)

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. INDENIZAÇÃO. AÇÃO DE REGRESSO. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO INDENIZATÓRIA. TERMO A QUO. PRESCRIÇÃO. SÚMULA N. 7/STJ. AFASTAMENTO.

1. O lapso prescricional da ação regressiva que objetiva o ressarcimento de pagamento de indenização a vítima de acidente automobilístico inicia-se no momento da efetiva lesão do direito material (princípio da actio nata), a saber, na data do trânsito em julgado da sentença em ação indenizatória, e não na data do efetivo pagamento do valor da condenação.
2. A fixação do termo inicial do prazo prescricional da ação regressiva não demanda o necessário reexame de provas, o que afasta a aplicação da Súmula n. 7/STJ.
3. Agravo regimental desprovido.  
(STJ, AgRg no AREsp nº 707342, Dje 18/2/2016, destacamos)


PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS. DIREITO DE REGRESSO. MARCO INAUGURAL DO CURSO DO PRAZO PRESCRICIONAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O entendimento exposto no acórdão recorrido se amolda à jurisprudência deste Superior Tribunal, firmada no sentido de que "o prazo prescricional está submetido ao princípio da actio nata, segundo o qual a prescrição se inicia quando possível ao titular do direito reclamar contra a situação antijurídica" (AgRg no REsp



do PA nº 1993-0.044.785-8

Folha de informação nº 285

em 01/09/11 

CRISTIANE LEITE  
ACPP - RF 100817

1.348.756/RN, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 28/5/2013, DJe 4/6/2013).

2. O lapso prescricional da ação regressiva começou a fluir a partir da efetiva lesão ao direito material que, na espécie, correspondeu ao trânsito em julgado da decisão pela qual, em ação indenizatória anterior, a empresa ora agravada fora condenada a indenizar passageiro de ônibus de sua frota vitimado em acidente causado por veículo locado pelo Município agravante.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STJ, AgRg no REsp nº 1014923, DJe 25/11/2014, destacamos)

Prescrição. Inocorrência. Demanda de indenização em regresso. Termo inicial do prazo trienal situada na data do trânsito em julgado da condenação que ensejou a pretensão regressiva. Hipótese em que inexistente pretensão em momento anterior à definitiva fixação do dever de indenizar original. Decisão afastada, com o retorno dos autos à origem, para a instrução. Recurso provido." (TJSP, Apelação nº 0223581-42.2009.8.26.0100, j. 5/12/2013, destacamos)

Prescrição. Direito substancial dos autores que ensejou o ajuizamento da presente demanda somente teve início com o trânsito em julgado da sentença em que foram condenados ao pagamento da quantia ora pleiteada em ação regressiva. Fixação do termo inicial do prazo prescricional a partir desta data. Decurso não caracterizado. (TJSP, Apelação nº 9144833-90.2002.8.26.0000, j. 26/8/2008)

5 - Nesse cenário, é recomendável que a propositura de ações regressivas autônomas<sup>3</sup>, prevista no §1º do art. 125 do CPC, seja efetivada, quando possível, no prazo de cinco anos contados do trânsito em julgado da condenação imposta ao Município. A adoção em caráter normativo da orientação mais segura evitará o previsível desgaste envolvido na defesa da tese mais elástica, sobretudo porque, como se sabe, o intervalo entre o trânsito em julgado e a quitação do precatório pode consumir muito mais de um lustro.

<sup>3</sup> CPC. Art. 125 - É admissível a denúncia da lide, promovida por qualquer das partes: I - ao alienante imediato, no processo relativo à coisa cujo domínio foi transferido ao denunciante, a fim de que possa exercer os direitos que da evicção lhe resultam; II - àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo. § 1º - O direito regressivo será exercido por ação autônoma quando a denúncia da lide for indeferida, deixar de ser promovida ou não for permitida. § 2º - Admite-se uma única denúncia sucessiva, promovida pelo denunciado, contra seu antecessor imediato na cadeia dominial ou quem seja responsável por indenizá-lo, não podendo o denunciado sucessivo promover nova denúncia, hipótese em que eventual direito de regresso será exercido por ação autônoma.



do PA nº 1993-0.044.785-8

Folha de informação nº 286  
em 01/09/17

CRISTIANE LOPES

6 - Isso não significa, contudo, que o Município deva necessariamente se abster do ajuizamento se eventualmente ultrapassado o prazo mais seguro. Caberá à CGCJ verificar, na situação concreta que se lhe apresenta, a plausibilidade da pretensão, sopesando os riscos e as vantagens de submetê-la ao Judiciário. Houve casos em que esta AJC concluiu pela pertinência do ajuizamento de ação, elegendo o desembolso como termo inicial da prescrição de ação:

"O termo 'a quo' de atualização monetária há de ser necessariamente o do desembolso dos valores cujo ressarcimento é pretendido pela Municipalidade, momento em que, aliás, tem início o prazo prescricional, por força do princípio da *actio nata*: antes do desembolso, não há lesão e, conseqüentemente, não há pretensão. (...) É louvável o zelo de JUD em tentar superar administrativamente todos os debates que, certamente, enfrentará na persecução judicial do ressarcimento que lhe é devido. Não obstante, impossível resolver antecipadamente os embaraços e a resistência que serão opostos pelo réu." (Informação nº 763/2010-PGM/AJC)

7 - Hipótese diversa é aquela na qual, em razão do êxito de denunciação da lide oportunamente promovida ao obrigado final, o direito de regresso tiver sido assegurado na condenação imposta ao Município. Nessa circunstância, consumado o direito de ação regressiva, remanesceria o risco de prescrição intercorrente. Ocorre que, como bem salientado às fls. 273/280, não seria possível postular a excussão de bens do devedor da Fazenda antes do depósito do precatório porque ausente pressuposto da cobrança regressiva. Nessa situação, é razoável, por imperativo lógico, subordinar a cobrança do crédito municipal ao pagamento do precatório, dado que, até então, penderia condição suspensiva inibidora do curso do prazo prescricional (art. 199, II, do código civil): só se pode reaver o que já se despendeu<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Em hipótese similar de denunciação da lide, esta AJC diante das peculiaridades do caso concreto admitiu excepcionalmente como termo *a quo* momento posterior ao pagamento, situando-o na extinção da execução movida em face do Município: "Muito embora exista o risco de se entender que o termo 'a quo' para o exercício da pretensão executória tenha se iniciado com o depósito do valor requisitado por meio do precatório, ocorrido em dezembro de 2001, afigura-se mais apropriado considerar sua ocorrência no momento em que extinta a execução. Conforme observado pelo Procurador Jorge Alexandre de Souza: 'Não vejo crível a hipótese de se considerar como termo *a quo* a data do desembolso porque ela, por si, não satisfaz a execução, pois são numerosos os casos em que o credor reclama diferenças não pagas pela Municipalidade'. O termo inicial, a meu ver, ocorreu no trânsito em julgado da sentença que julgou extinto o processo de execução contra a Municipalidade, publicada em 17/7/2002." (informação nº 451/2007-PGM.AJC)



do PA nº 1993-0.044.785-8

Folha de informação nº 287  
em 01/09/17 (9)

8 - O mesmo raciocínio é aplicável ao cumprimento de sentenças de ações regressiva movidas, com êxito, pelo Município. A pretensão executória está condicionada à satisfação da dívida originária<sup>5</sup>.

9 - Desse modo, é possível estabelecer em linhas gerais que (a) o Município, quando possível, deverá, nos termos do §1º do art. 125 do CPC, ajuizar ação autônoma no prazo de cinco anos do trânsito em julgado da sentença que ensejar a correspondente ação regressiva e (b) o pagamento do precatório ou requisição de pequeno valor é condição para o exercício pelo Município de pretensão executória de procedência de ação regressiva autônoma ou de denúncia da lide.

10 - Fica reservada à CGCJ, contudo, a prerrogativa de excetuar, na defesa do erário, situações concretas submetidas ao seu crivo, de forma a estabelecer termo *a quo* diverso ou, se entender necessário, autorizar o ajuizamento de ação cautelar de protesto para interrupção do prazo prescricional.

São Paulo, 18/8/2017

ANTONIO MIGUEL AITH NETO  
Procurador Assessor – AJC  
OAB/SP nº 88.619  
PGM

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO  
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC  
OAB/SP 175.186  
PGM

AMAN  
pa044785

<sup>5</sup> *Mutatis mutandi*, "Conquanto esta questão não seja objeto de discussão nos autos, vale ressaltar que, em decorrência do princípio da *actio nata*, o termo inicial do prazo prescricional não será o vencimento da dívida decorrente do contrato de locação, **mas, sim, a data em que houve o pagamento do débito** pelo fiador, porquanto é a partir daí que ocorre a sub-rogação, e, via de consequência, inaugura-se ao fiador a possibilidade de demandar judicialmente a satisfação de seu direito. Assim, colhe-se dos autos que a dívida foi paga integralmente em 9/12/2002, ocasião em que se iniciou o lapso prescricional para que a fiadora demandasse os locatários inadimplentes e demais fiadores". (



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Coordenadoria Geral do Consultivo

7

do PA nº 1993-0.044.785-8

Folha de informação nº 288  
em 01/09/17 ~~02~~

INTERESSADO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: Ação indenizatória. Sentença que condenou Município e deferiu denunciação da lide a empresa responsável por buraco que provocou dano a veículo. Pagamento da condenação por meio de precatório. Termo *a quo* do prazo prescricional para exercício pelo Município do direito de regresso

Informação em continuação nº 1193/2017-PGM.CGC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Sr. Procurador Geral

Encaminho-lhe o presente a com a manifestação da Assessoria Jurídico Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, cujas conclusões acolho.

São Paulo, 27 de 08/2017

TIAGO ROSSI  
Procurador do Município  
Coordenador Geral do Consultivo  
OAB/SP 195.910  
CGC.G

AMAN  
pa044785



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Coordenadoria Geral do Consultivo

8

do PA nº 1993-0.044.785-8

Folha de informação nº 289  
em 01/09/17

INTERESSADO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: Ação indenizatória. Sentença que condenou Município e deferiu denunciação da lide a empresa responsável por buraco que provocou dano a veículo. Pagamento da condenação por meio de precatório. Termo *a quo* do prazo prescricional para exercício pelo Município do direito de regresso

Informação em continuação nº 1193/2017-PGM.CGC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
COORDENADORIA GERAL DO CONTENCIOSO JUDICIAL  
Senhora Coordenadora,

Encaminho-lhe o presente para prosseguimento as conclusões Coordenadoria Geral do Consultivo desta Procuradoria Geral Município, que acolho, no sentido de que, reservada, contudo, a permanente prerrogativa dessa Coordenadoria Gera de excetuar quando necessário, na defesa do erário, situações concretas submetidas ao seu crivo, que (a) o Município, quando possível, deverá, nos termos do §1º do art. 125 do CPC, ajuizar ação autônoma no prazo de cinco anos do trânsito em julgado da sentença que ensejar a correspondente ação regressiva e (b) o pagamento do precatório ou requisição de pequeno valor é condição para o exercício pelo Município de pretensão executória relacionada à procedência de ação regressiva autônoma ou de denunciação da lide.

São Paulo,

19/2017

RICARDO FERRARI NOGUEIRA  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB/SP 175.805  
PGM

AMAN  
pa044785