



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2137071 - MG (2024/0134647-1)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS
PROCURADORES : SORAIA BRITO DE QUEIROZ - MG094980
GIANMARCO LOURES FERREIRA - MG073413
RECORRIDO : MILTON EDSON TOMAZ
ADVOGADOS : THARLES VINÍCIUS BENONES OLIVEIRA - MG096925
GERALDO DONIZETE LUCIANO - MG133870
INTERES. : CONEXIS BRASIL DIGITAL - SINDICATO NACIONAL DAS
EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MOVEL CELULAR
E PESSOAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : MARTHA ROSSO LEONARDI PANOBIANCO - DF077281
REBECA DRUMMOND DE ANDRADE MULLER E SANTOS -
DF037763
SAUL TOURINHO LEAL - DF022941
INTERES. : FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : LEONARDO DE SOUZA NAVES BARCELLOS - PR065944
LUIZ RODRIGUES WAMBIER - DF038828
LUIZ RODRIGUES WAMBIER - PR007295
PATRICIA YAMASAKI - PR034143
THAÍS LUNARDON TOLEDO - PR070334
SOC. de ADV : WAMBIER, YAMASAKI, BEVERVANCO & LOBO ADVOCACIA -
PR002049

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/1932. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A controvérsia submetida ao rito dos recursos especiais repetitivos (Tema 1294/STJ) consiste em definir se, à falta de previsão em lei específica nos estados e municípios, o Decreto 20.910/1932 pode ser aplicado para reconhecer a prescrição intercorrente no processo administrativo.

2. A prescrição intercorrente se caracteriza pela perda da pretensão no curso de um processo, administrativo ou judicial, em razão da inércia ou da paralisação do feito. Constitui instrumento relevante à preservação da eficiência, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, desde que aplicada com observância estrita aos demais princípios e normas constitucionais.
3. O Decreto 20.910/1932, norma geral de Direito Público e de alcance nacional, disciplina o prazo prescricional quinquenal aplicável às pretensões contra a Fazenda Pública, sendo aplicado, por simetria, às pretensões da Administração contra o administrado, desde que outro prazo não tenha sido previsto em lei especial.
4. Em relação às multas administrativas aplicadas pela Administração Pública no exercício do poder de polícia, o prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932 é aplicável, por simetria, após a constituição definitiva do crédito, atingindo, portanto, a pretensão executória. O diploma, contudo, não dispõe sobre prescrição intercorrente, razão pela qual não pode ser utilizado, ainda que por analogia, como fundamento para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais ou municipais.
5. Na ausência de lei local que estabeleça o regime prescricional aplicável ao processo administrativo sancionador, não compete ao Poder Judiciário criar prazos, causas interruptivas ou marcos iniciais por analogia ou interpretação extensiva, sob pena de usurpar a função normativa atribuída ao Poder Legislativo e comprometer a autonomia dos estados e municípios, esvaziando a eficácia do princípio da separação dos poderes.
6. Tese jurídica firmada: "O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia".
7. Caso concreto: recurso especial provido para afastar a prescrição intercorrente e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja apreciado o pedido formulado na petição de fls. 369-373.
8. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2015; e art. 256-N e seguintes do RISTJ).

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, para afastar a prescrição intercorrente, reconhecida com fundamento no Decreto 20.910/1932, e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja apreciado o pedido formulado na petição de fls. 369/373, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese no tema repetitivo 1294:

O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Paulo Sérgio Domingues e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 16 de dezembro de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2137071 - MG (2024/0134647-1)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS
PROCURADORES : SORAIA BRITO DE QUEIROZ - MG094980
GIANMARCO LOURES FERREIRA - MG073413
RECORRIDO : MILTON EDSON TOMAZ
ADVOGADOS : THARLES VINÍCIUS BENONES OLIVEIRA - MG096925
GERALDO DONIZETE LUCIANO - MG133870
INTERES. : CONEXIS BRASIL DIGITAL - SINDICATO NACIONAL DAS
EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MOVEL CELULAR
E PESSOAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : MARTHA ROSSO LEONARDI PANOBIANCO - DF077281
REBECA DRUMMOND DE ANDRADE MULLER E SANTOS -
DF037763
SAUL TOURINHO LEAL - DF022941
INTERES. : FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : LEONARDO DE SOUZA NAVES BARCELLOS - PR065944
LUIZ RODRIGUES WAMBIER - DF038828
LUIZ RODRIGUES WAMBIER - PR007295
PATRICIA YAMASAKI - PR034143
THAÍS LUNARDON TOLEDO - PR070334
SOC. de ADV : WAMBIER, YAMASAKI, BEVERVANCO & LOBO ADVOCACIA -
PR002049

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/1932. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A controvérsia submetida ao rito dos recursos especiais repetitivos (Tema 1294/STJ) consiste em definir se, à falta de previsão em lei específica nos estados e municípios, o Decreto 20.910/1932 pode ser aplicado para reconhecer a prescrição intercorrente no processo administrativo.

2. A prescrição intercorrente se caracteriza pela perda da pretensão no curso de um processo, administrativo ou judicial, em razão da inércia ou da paralisação do feito. Constitui instrumento relevante à preservação da eficiência, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, desde que aplicada com observância estrita aos demais princípios e normas constitucionais.
3. O Decreto 20.910/1932, norma geral de Direito Público e de alcance nacional, disciplina o prazo prescricional quinquenal aplicável às pretensões contra a Fazenda Pública, sendo aplicado, por simetria, às pretensões da Administração contra o administrado, desde que outro prazo não tenha sido previsto em lei especial.
4. Em relação às multas administrativas aplicadas pela Administração Pública no exercício do poder de polícia, o prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932 é aplicável, por simetria, após a constituição definitiva do crédito, atingindo, portanto, a pretensão executória. O diploma, contudo, não dispõe sobre prescrição intercorrente, razão pela qual não pode ser utilizado, ainda que por analogia, como fundamento para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais ou municipais.
5. Na ausência de lei local que estabeleça o regime prescricional aplicável ao processo administrativo sancionador, não compete ao Poder Judiciário criar prazos, causas interruptivas ou marcos iniciais por analogia ou interpretação extensiva, sob pena de usurpar a função normativa atribuída ao Poder Legislativo e comprometer a autonomia dos estados e municípios, esvaziando a eficácia do princípio da separação dos poderes.
6. Tese jurídica firmada: "O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia".
7. Caso concreto: recurso especial provido para afastar a prescrição intercorrente e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja apreciado o pedido formulado na petição de fls. 369-373.
8. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2015; e art. 256-N e seguintes do RISTJ).

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto pelo INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado (fl. 276):

DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO FISCAL – EXCEÇÃO DE PRÉ-

EXECUTIVIDADE – MULTA AMBIENTAL – PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE – APLICABILIDADE DO PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NO DECRETO N.º 20.910/1932 – PARALISAÇÃO DO FEITO POR MAIS DE CINCO ANOS - RECURSO PROVIDO – DECISÃO AGRAVADA REFORMADA.

- É admitida a eleição da Exceção de Pré-Executividade como meio de obstar o prosseguimento de Execução Fiscal em que verificados vícios processuais referentes a matéria de ordem pública, cuja demonstração prescinda de dilação probatória, a teor do enunciado de Súmula n.º 393, do Superior Tribunal de Justiça.

- A Lei n.º 14.184/2002, que rege o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, é silente quanto ao prazo prescricional para o poder punitivo estatal, e, em razão dessa omissão legislativa, em respeito aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da razoável duração do processo, possível à aplicação, por analogia, do prazo prescricional da pretensão executória, previsto no Decreto n.º 20.910/1932.

Opostos embargos de declaração em segundo grau, foram eles acolhidos, nos seguintes termos (fl. 308):

EMENTA: EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – HIPÓTESES DE CABIMENTO - OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO E/OU ERRO MATERIAL - INCONSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO – PROVIMENTO DE RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO – ACOLHIMENTO DE EXCEÇÃO DE RRÉ- EXECUTIVIDADE – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – CABIMENTO - OMISSÃO SANADA – EMBARGOS ACOLHIDOS.

- Conforme disposto no artigo 1.022 do Código de Processo Civil, os Embargos Declaratórios somente são cabíveis para esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão de ponto sobre o qual devia pronunciar-se o juiz, ou corrigir erro material constante do ato jurisdicional atacado.

- Verificada a falta de pronunciamento, na decisão embargada, sobre questão que deveria ter sido enfrentada pelo Órgão Jurisdicional Julgador, devem ser acolhidos os Embargos de Declaração, para o suprimento dessa omissão.

- A jurisprudência já consolidou ser devido o arbitramento de honorários advocatícios sucumbenciais quando acolhida a Exceção de Pré-Executividade, em respeito aos princípios da causalidade e da sucumbência.

No recurso especial interposto com fundamento na alínea a do permissivo constitucional, o INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS aponta violação aos arts. 1º e

4º do Decreto-Lei 20.910/1932, defendendo a inexistência de previsão legal para a prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental, sendo inadequada a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932.

Acrescenta que a Súmula 467 do STJ estabelece que o prazo prescricional de cinco anos para a cobrança de multa ambiental inicia-se apenas após o término do processo administrativo. Assim, somente depois de proferida a decisão administrativa definitiva é que tem início a fluência do prazo prescricional para a cobrança judicial do valor não recolhido.

O recorrente sustenta, ainda, que o acórdão recorrido violou o art. 927, III e IV, do CPC/2015, ao desconsiderar precedentes vinculantes do STJ, como a Súmula 467/STJ e o REsp 1.112.577/SP, que determinam que o prazo prescricional só se inicia após o término do processo administrativo.

Assim, requer a reforma do acórdão recorrido, para afastar o reconhecimento da prescrição intercorrente no processo administrativo.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 337-344), sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 348-353).

Na sequência, os autos foram encaminhados à Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas do STJ, que determinou a manifestação das partes e do Ministério Público Federal quanto à possível afetação do recurso como representativo da controvérsia repetitiva (fls. 361-362).

Milton Edson Tomaz se manifestou favoravelmente à afetação do tema controvertido ao rito dos repetitivos (fls. 369-373).

O *Parquet* federal também se pronunciou pela viabilidade de submissão da matéria ao rito dos recursos repetitivos, e, no mérito, pelo provimento do recurso especial, em razão da impossibilidade da aplicação do Decreto 20.910/1932 para reconhecer prescrição intercorrente, na ausência de previsão em lei específica de estados e municípios, nos termos da seguinte ementa (fl. 411):

RECURSO ESPECIAL AFETADO AO RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. TESE "DEFINIR SE, NA FALTA DE PREVISÃO EM LEI ESPECÍFICA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, O DECRETO N. 20.910 /1932 PODE SER APLICADO PARA RECONHECER A PRESCRIÇÃO

INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO". IMPOSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. APLICAÇÃO DA MÁXIMA INCLUSIO UNIUS ALTERIUS EXCLUSIO.

Parecer pelo impossibilidade da aplicação do Decreto n. 20.910/1932 para reconhecer prescrição intercorrente, na ausência de previsão em lei específica de Estados e Municípios, devendo ser provido o recurso especial.

Incluído em pauta para exame de admissão como repetitivo, o recurso foi afetado ao rito previsto no art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, em 30/6/2023, tendo sido delimitada a seguinte controvérsia:

Definir se, na falta de previsão em lei específica nos Estados e Municípios, o Decreto n. 20.910/1932 pode ser aplicado para reconhecer a prescrição intercorrente no processo administrativo.

Admitiu-se, como *amicus curiae*, a FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN e a CONEXIS BRASIL DIGITAL (fls. 730-732 e 724-726).

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): A controvérsia submetida ao julgamento sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 1294/STJ) consiste em definir se, à falta de previsão em lei específica nos estados e municípios, o Decreto 20.910/1932 pode ser aplicado para reconhecer a prescrição intercorrente no processo administrativo.

Para melhor compreensão da controvérsia, impõe-se trazer breves considerações sobre os aspectos gerais da prescrição no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

1. Contextualização e delimitação do tema: aspectos gerais da prescrição no âmbito do Direito Administrativo Sancionador

A prescrição representa um instituto fundamental no ordenamento jurídico, destinado a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e a evitar que pretensões se perpetuem no tempo.

Diferentemente da decadência, que atinge o próprio direito material, a prescrição atinge a pretensão de exigir o cumprimento de uma obrigação ou a reparação de um direito violado.

No contexto do Direito Administrativo Sancionador, sua função primordial é impedir que o Estado exerça indefinidamente o seu poder de punir ou de exigir o cumprimento de obrigações, evitando a perpetuação de situações de incerteza e a submissão dos administrados a uma atuação estatal sem limites temporais.

O instituto pode ser analisado sob dois prismas distintos: a prescrição da pretensão punitiva e a prescrição da pretensão executória. Embora ambas tenham em comum a limitação temporal imposta à atuação estatal, elas incidem em momentos distintos da relação jurídico-administrativa.

Enquanto a prescrição da pretensão punitiva limita o exercício do poder de polícia sancionador, impedindo a aplicação da penalidade, a prescrição executória restringe o poder de coerção do Estado para exigir o cumprimento da sanção já imposta.

A prescrição da pretensão punitiva subdivide-se em prescrição da pretensão punitiva propriamente dita e prescrição intercorrente. A primeira ocorre quando o Estado não exerce sua função fiscalizatória e punitiva dentro do prazo previsto em lei, contado a partir da data do ato que lhe deu origem. Nesse caso, a Administração perde o direito de instaurar o processo sancionador. A prescrição intercorrente, por sua vez, é definida como aquela que se consuma pela paralisação dos autos administrativos por longo período sem que a autoridade competente pratique qualquer ato de empenho procedimental.

Apesar da nomenclatura, a prescrição da pretensão punitiva possui natureza essencialmente decadencial, pois corresponde à perda do próprio direito de punir em razão da inércia da Administração em constituí-lo.

Sobre o tema, dois diplomas normativos assumem papel de destaque no ordenamento jurídico brasileiro: o Decreto 20.910/1932 e a Lei 9.873/1999.

O Decreto de 1932, de caráter geral e alcance nacional, estabelece o prazo prescricional quinquenal aplicável às pretensões dirigidas contra a Fazenda Pública. Composto por apenas onze artigos, tem por objetivo disciplinar a perda do direito de

ação em razão do decurso do prazo legal, abrangendo todo e qualquer direito ou ação proposta em face da Fazenda Pública federal, estadual ou municipal.

Embora faça referência expressa apenas às pretensões contra a Fazenda Pública, é aplicado também, por simetria, às pretensões da Administração Pública contra o administrado, desde que outro prazo não tenha sido previsto em lei especial.

Por seu turno, a Lei 9.873/1999 estabelece regras específicas sobre os prazos aplicáveis no âmbito do exercício da pretensão punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Essa norma trouxe importantes inovações, como, por exemplo, a previsão da prescrição intercorrente (art. 1º, § 1º), *in verbis*:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1 Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2 Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Seu objetivo, portanto, foi estabelecer prazo para o exercício da ação punitiva e para a pretensão executória, prevendo três prazos distintos: (i) cinco anos para o início da apuração da infração administrativa, contados da data da prática do ato (art. 1º, *caput*); (ii) três anos para os processos administrativos paralisados, pendentes de julgamento ou despacho (art. 1º, § 1º); e (iii) cinco anos para a cobrança judicial, contados da constituição definitiva do crédito (art. 1º-A).

Antes da edição da Lei 9.873/1999 não existia prazo para o exercício do poder de polícia pela Administração Pública. Assim, eventual penalidade aplicada sujeitava-se apenas ao prazo prescricional de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932.

Essa lei representa um avanço significativo em relação ao Decreto de 1932. Entretanto, sua aplicação ficou limitada ao âmbito federal.

Sobre essa limitação, a Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.112.577/SP, sob a sistemática dos recursos repetitivos, firmou o entendimento de que a Lei 9.873/1999 não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois sua aplicação é restrita à Administração Pública Federal.

Naquela oportunidade, assim consignou o Relator, Ministro Castro Meira:

Somente as ações administrativas punitivas desenvolvidas no plano da Administração Federal, direta ou indireta, serão regradas por essas duas leis. **Em outras palavras, sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, devendo a prescrição, nesses casos, ser disciplinada pela regra do já citado art. 1º do Decreto 20.910/32, nos termos da jurisprudência sedimentada desta Corte.**

(REsp n. 1.112.577/SP, relator Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 9/12/2009, DJe de 8/2/2010)

Esse entendimento foi reafirmado meses depois, no julgamento do REsp 1.115.078/RS, também sob a sistemática dos recursos repetitivos:

Pode-se afirmar que **somente as ações administrativas punitivas desenvolvidas no plano da Administração Federal, seja direta, seja indireta, recebem a incidência do disposto nesta lei, como fica claro da parte inicial do seu art. 1º. Conjugam-se, pois, dois elementos na determinação do âmbito de aplicação da Lei 9.873/99, os quais serão úteis para se fixar, a contrário senso, as atividades dele excluídas: (a) a natureza punitiva da ação administrativa; e (b) o caráter federal da autoridade responsável por essa ação.**

Sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica:

- (a) às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois o âmbito espacial da lei limita-se ao plano federal;**
- (b) às ações administrativas que, apesar de potencialmente desfavoráveis aos interesses dos administrados, não possuem natureza punitiva, como as medidas administrativas revogatórias, as cautelares ou as reparatórias;**
- e**

(c) por expressa disposição do art. 5º, às ações punitivas disciplinares e às ações punitivas tributárias, sujeitas a prazos prescricionais próprios, a primeira com base na Lei 8.112/90 e a segunda com fundamento no Código Tributário Nacional.

(...)

Antes da Medida Provisória 1.708, de 30 de junho de 1998, posteriormente convertida na Lei 9.873/99, não existia prazo decadencial para o exercício do Poder de Polícia por parte da Administração Pública Federal. Assim, a penalidade acaso aplicada sujeitava-se, apenas, a prazo prescricional, de cinco anos segundo a jurisprudência desta Corte, em face da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32 (REsp n. 1.115.078/RS, relator Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 24/3/2010, DJe de 6/4/2010).

Recentemente, o tema foi novamente abordado no julgamento do REsp 2.147.578/SP, sob a relatoria do Ministro Paulo Sérgio Domingues, ocasião em que este Colegiado reafirmou o entendimento segundo o qual a Lei 9.873/1999 possui alcance restrito, aplicando-se exclusivamente às relações jurídicas entre particulares e os entes sancionadores integrantes da Administração Pública federal, direta ou indireta.

Por ser pertinente ao tema ora em discussão, peço vênica para transcrever alguns trechos do voto condutor do acórdão:

[...] a controvérsia jurídica repetitiva afetada pela Primeira Seção do STJ ao regime dos arts. 1.036 a 1.041 do CPC encontra-se sintetizada na seguinte proposição: "definir se incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações aduaneiras, de natureza não tributária, por mais de 3 anos".

O dispositivo legal em exame apresenta a seguinte redação, "verbis":

Art. 1 Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

A aplicação da regra encontra limitações de natureza espacial e material.

Sob o aspecto espacial, tem-se que a Lei 9.873/99 veio para estabelecer o regime jurídico da prescrição para o exercício de ação punitiva apenas pela Administração Pública Federal, seja ela direta ou indireta. Não se trata, por certo, de lei de caráter nacional, de modo que o respeito ao pacto federativo impõe que a aplicação dos preceitos dessa lei estejam confinados às relações jurídicas havidas entre particulares e os entes sancionadores que componham a administração federal.

A Estados e Municípios, portanto, cabe disciplinar por meio de legislação própria o regime jurídico da prescrição da pretensão punitiva que tenham autoridade legal para exercer, não sendo lícito tomar de empréstimo as normas que veiculam, no âmbito federal, hipóteses de interrupção ou suspensão da prescrição punitiva ou executória (arts. 2º, 2-A e 3º da Lei 9.873/99). De igual maneira, em se tratando de sanção impositiva por ente subnacional, não cabe ao particular pretender fulminar a pretensão punitiva invocando, para tanto, a prescrição intercorrente instituída pela lei federal (art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99), sendo necessário que a própria legislação do ente estadual ou municipal sancionador preveja o instituto da prescrição intercorrente para que a pretensão possa, eventualmente, ser havida como extinta pela demora na constituição definitiva do crédito que corresponde à sanção imposta.

Confirma essa orientação a jurisprudência pacífica das Turmas de Direito Público deste Superior Tribunal de Justiça, a dizer que "nos procedimentos de infração administrativa dos estados, inexistindo norma local sobre a aplicação da prescrição intercorrente, inaplicável a disposição prevista na Lei n. 9.873/1999, cujo âmbito de incidência é restrito às ações punitivas na esfera da administração pública federal" (AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.151.570/MT, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/11/2024, DJe de 29/11/2024); ou ainda que "o art. 1º do Decreto 20.910/1932 regula somente a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, prevista apenas na Lei 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em virtude da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal" (AgInt no REsp n. 2.083.695/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 24/6/2024).

(REsp n. 2.147.578/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 12/3/2025, DJEN de 27/3/2025).

Portanto, verifica-se que esta Corte consolidou, ao longo dos últimos anos, jurisprudência firme no sentido da inaplicabilidade da Lei 9.873/1999 aos processos administrativos em esferas subnacionais.

A problemática surge quando estados e municípios não possuem legislação específica prevendo a prescrição intercorrente no âmbito de seus processos administrativos sancionadores. Nesses casos, parte da jurisprudência tem recorrido à aplicação analógica do Decreto 20.910/1932, como forma de suprir o vácuo normativo e garantir o respeito ao princípio da razoável duração do processo, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal.

Assim, o tema central deste repetitivo consiste em definir se, na ausência de lei local que discipline a matéria, é possível aplicar o Decreto 20.910/1932 para reconhecer a prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos estaduais e municipais.

Cumpra esclarecer que, embora haja referências pontuais à Lei 9.873/1999, o objetivo deste repetitivo é discutir a questão sob a ótica do Decreto 20.910/1932.

2. Aplicação do Decreto 20.910/1932 como norma referencial para declarar a prescrição intercorrente

O Decreto 20.910/1932 constitui uma norma geral de Direito Público, que disciplina o prazo prescricional aplicável às pretensões contra a Fazenda Pública. Conquanto tenha sido editado pela União, possui caráter nacional, aplicando-se também aos demais entes da Federação.

O Decreto de 1932 estabelece a prescrição quinquenal como baliza temporal para o particular exercer sua pretensão contra a Fazenda Pública.

Vejamos, em sua integralidade, o que dispõe o referido decreto:

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.

Art. 2º Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.

Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

Art. 5º Não tem efeito de suspender a prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.

Art. 6º O direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da data do ato ou fato do qual a mesma se originar.

Art. 7º A citação inicial não interrompe a prescrição quando, por qualquer motivo, o processo tenha sido anulado.

Art. 8º A prescrição somente poderá ser interrompida uma vez.

Art. 9º A prescrição interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.

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

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

Da simples leitura dos dispositivos acima transcritos, constata-se que o Decreto 20.910/1932 não contempla, de forma expressa, a prescrição intercorrente — instituto que se caracteriza pela perda da pretensão punitiva no curso de um processo, administrativo ou judicial, em razão da inércia ou da paralisação do feito.

O decreto disciplina a perda do direito de ação pelo transcurso do prazo legal, estabelecendo o prazo quinquenal como a regra geral para as pretensões deduzidas contra a Fazenda Pública. Abrange uma vasta gama de direitos e ações, desde a cobrança de débitos passivos dos entes públicos até ações indenizatórias por danos causados por seus agentes.

É importante registrar que, embora a literalidade do art. 1º se refira às ações contra a Fazenda Pública, a jurisprudência consolidou a aplicação do prazo quinquenal por simetria às pretensões da Administração Pública contra os administrados, desde que outro prazo não tenha sido previsto em lei especial.

De acordo com o referido dispositivo, o prazo é contado "da data do ato ou fato do qual se originarem" o direito ou a obrigação. Logo, o termo inicial do prazo prescricional varia conforme a natureza da pretensão deduzida.

Assim, em relação às multas administrativas aplicadas pela Administração Pública no exercício do poder de polícia, passou-se a adotar, por simetria, o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto 20.910/1932, contado entre a constituição definitiva do crédito e a sua cobrança judicial, alcançando, portanto, a pretensão executória.

Embora o Decreto de 1932 não estabeleça prazo prescricional — ou mesmo decadencial — para o período anterior à constituição definitiva do crédito, parte da jurisprudência tem adotado esse diploma como normal referencial para reconhecer a prescrição intercorrente em processos administrativos estaduais e municipais.

Essa linha argumentativa sustenta que, por regular o prazo quinquenal e por integrar o conjunto normativo que fixa parâmetros temporais no Direito Público, o Decreto de 1932 pode servir como referência para suprir a lacuna e reconhecer a prescrição intercorrente, com fundamento no art. 4º da LINDB e também no princípio constitucional da razoável duração do processo.

Este posicionamento, contudo, não encontra amparo na jurisprudência desta Corte.

No ponto, é necessário fazer referência, mais uma vez, ao entendimento firmado por este Colegiado no julgamento do Recurso Especial 1.112.577/SP, sob o rito dos recursos repetitivos, em que a multa executada também decorria do poder de polícia ambiental exercido por ente estadual, em que não seria possível a aplicação da Lei 9.873/1999.

Em síntese, haviam duas discussões principais: (i) qual seria o prazo prescricional aplicável à cobrança da multa — se o quinquenal previsto no art. 1º do

Decreto 20.910/1932 ou o decenal estabelecido no art. 205 do Código Civil — e (ii) qual o termo inicial desse prazo — se a data do ato que deu origem à dívida ou a do encerramento do processo administrativo.

Embora a controvérsia não envolvesse prescrição intercorrente, trouxe relevantes reflexões acerca da aplicação do Decreto 20.910/1932 às pretensões sancionatórias da Administração Pública no exercício do poder de polícia.

O Relator, Ministro Castro Meira, ao examinar a questão à luz do art. 1º do Decreto 20.910/1932, destacou que na cobrança de multas de natureza administrativa aplica-se o prazo prescricional quinquenal, que tem início apenas com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator.

Ressaltou, ainda, que não corre a prescrição durante o decurso do processo administrativo, por ausência de exigibilidade, começando a fluir a partir do término do processo administrativo (e não da infração).

Destaco os seguintes trechos do voto condutor do acórdão:

O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*. Nesses termos, **em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator.**

Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado.

Ora, **não sendo possível a cobrança por ausência de definitividade do crédito, não há que se falar em início do prazo prescricional, que só começará a correr quando vencido o crédito sem pagamento, o que se dará com o término do processo administrativo** - julgamento definitivo do último recurso - ou com a fluência do prazo para a impugnação administrativa do crédito decorrente da multa aplicada. Assim, a tese da recorrente – de que o termo inicial tem início na data da infração – não encontra amparo, pois **não se admite que a fluência do prazo seja anterior à data em que se torna possível a exigência do crédito** (REsp n. 1.112.577/SP, relator Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 9/12/2009, DJe de 8/2/2010).

Nesse contexto, percebe-se que o prazo prescricional previsto no Decreto 20.910/1932 incide apenas sobre a pretensão executória, não se cogitando sua

incidência para extinguir o direito antes da constituição definitiva do crédito no âmbito administrativo.

Esse entendimento ensejou a edição da Súmula 467 do STJ, a qual dispõe: "Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental."

Embora a tese tenha sido firmada no contexto de uma infração ambiental, a mesma *ratio decidendi* se aplica às demais multas administrativas. Isso porque a controvérsia, em sua essência, diz respeito à definição do prazo prescricional e do respectivo termo inicial para a cobrança de multa administrativa constituída no exercício do poder de polícia.

Portanto, na ausência de lei específica que discipline os prazos para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública estadual e municipal, aplica-se o prazo prescricional previsto no Decreto 20.910/1932, o qual, por estabelecer prazo para exercício do direito de ação, somente incide após a constituição definitiva do crédito.

Nessa linha, as Turmas de Direito Público que integram a Primeira Seção do STJ consolidaram o entendimento de que o Decreto 20.910/1932 não pode ser aplicado, ainda que por analogia, para fins de reconhecimento da prescrição intercorrente no âmbito do processo administrativo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES ADMINISTRATIVAS PUNITIVAS DESENVOLVIDAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/1932. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que em casos de ação anulatória de ato administrativo ajuizada em desfavor da Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, em decorrência do exercício do poder de polícia do Procon, é inaplicável a Lei 9.873/1999, sujeitando-se a ação ao prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932.

2. É indubitável a aplicação analógica desse dispositivo para a execução de multas administrativas no prazo de cinco anos, contados do término do processo administrativo, conforme teor da Súmula 467 do STJ.

3. Contudo, no caso dos autos, não houve transcurso do prazo prescricional, porquanto encerrado o processo administrativo em 2012, sendo esse o termo inicial para a cobrança da multa, o que afasta a prescrição quinquenal.

4. **O art. 1º do Decreto 20.910/1932 regula somente a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, prevista apenas na Lei 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal.**

5. Dessa forma, ante a ausência de previsão legal específica para o reconhecimento da prescrição administrativa intercorrente na legislação do Estado do Paraná, ante a inaplicabilidade do art. 1º do Decreto 20.910/1932 para este fim, bem como das disposições da Lei 9.873/1999, deve ser afastada a prescrição da multa administrava no caso, já que (...) o STJ entende caber "*a máxima inclusio unius alterius exclusio*, isto é, o que a lei não incluiu é porque desejou excluir, não devendo o intérprete incluí-la" (REsp 685.983/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 20/6/2005, p. 228).

6. Recurso Especial provido.

(REsp n. 1.662.786/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/5/2017, DJe de 16/6/2017)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAO DE INSTRUMENTO. REJEIÇÃO EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DE CRÉDITO**. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. ADMISSIBILIDADE IMPLÍCITA. **ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA.**

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento contra decisão interlocutória proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias Estaduais de Belo Horizonte/MG que, nos autos da execução fiscal movida pelo Instituto Estadual de Florestas - IEF, rejeitou a exceção de pré-executividade proposta pela agravante contra crédito que alega prescrito (prescrição intercorrente), determinando o prosseguimento da execução, com possibilidade de penhora on line de seus ativos financeiros, uma vez que não dispõe de bens que possam garantir eventual discussão de mérito. No Tribunal a quo, negou-se provimento ao recurso.

II - A Corte Especial deste Tribunal já se manifestou no sentido de que o juízo de admissibilidade do especial pode ser realizado de forma implícita, sem necessidade de exposição de motivos. Assim, o exame de mérito recursal já traduz o entendimento de que foram atendidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de sua admissibilidade, inexistindo necessidade de pronunciamento explícito pelo julgador a esse respeito. (EREsp 1.119.820/PI, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 19/12/2014). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.865.084/MG, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado

em 10/8/2020, DJe 26/8/2020; AgRg no REsp 1.429.300/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/6/2015; AgRg no Ag 1.421.517/AL, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 3/4/2014.)

III - No que concerne à apontada violação dos arts. 1º e 4º do Decreto n. 20.910/1932, com razão o recorrente IEF a esse respeito, porquanto, **consoante a pacífica jurisprudência do STJ, "o art. 1º do Decreto 20.910/1932 apenas regula a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, apenas prevista na Lei 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal"** (STJ, REsp 1.811.053/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 10/09/2019). No mesmo sentido: STJ, AgInt no REsp 1.609.487/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 23/02/2017; AgRg no REsp 1.513.771/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 26/04/2016. Confira-se os seguintes julgados: AgInt no AgInt no REsp n. 1.773.408/PR, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 1/10/2019, DJe de 4/10/2019; REsp n. 1.732.450/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/5/2018, DJe de 21/11/2018.

IV - Correta a decisão que deu provimento ao recurso especial para afastar a incidência da prescrição intercorrente, devendo os autos retornarem à origem para prosseguimento da execução.

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.035.347/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/6/2023, DJe de 22/6/2023)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA. **MULTA AMBIENTAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/1932. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PROVIMENTO NEGADO.**

1. **Não se aplica o art. 1º do Decreto 20.910/1932 para a prescrição intercorrente de processo administrativo; é certo que as disposições da Lei 9.873/1999, que estabelece prazos de prescrição para o exercício de ação punitiva pela administração pública federal, não são aplicáveis às ações punitivas dos estados e municípios.**

2. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.800.648/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **MULTA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. DECRETO Nº 20.910 /1932. INAPLICABILIDADE. PRAZO PRESCRICIONAL. TERMO INICIAL. EFETIVO TÉRMINO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. INOVAÇÃO RECURSAL. DESCABIMENTO.**

1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, "o art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 apenas regula a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, apenas prevista na Lei n. 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal" (REsp 1.811.053/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/8/2019, DJe de 10/9/2019).

2. A Primeira Seção do STJ, no REsp 1.112.577/SP (relator Ministro Castro Meira, DJe de 8/2/2010), deixou assentado o entendimento de que, "enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado".

3. O Superior Tribunal de Justiça não pode apreciar questão não examinada na instância de origem, tampouco devolvida a esta Corte de Justiça pela via recursal própria.

4. É vedado à parte inovar em sede de agravo interno, trazendo questões não suscitadas oportunamente em sede de contrarrazões ao recurso especial, tendo em vista a configuração da preclusão consumativa. Precedentes.

5. Agravo interno desprovido.

(AglInt nos EDcl no REsp n. 2.075.288/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 12/8/2024, DJe de 16/8/2024)

No mesmo sentido, dentre muitos outros, confirmam-se ainda: AglInt no REsp 2.125.785/MT, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/5/2024, DJe de 16/5/2024; AglInt no REsp 2.028.411/MT, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 15/5/2023, DJe de 18/5/2023; AglInt no REsp 2.020.038/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 26/4/2023; AglInt no AREsp 1.749.181/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/5/2021, DJe de 1/7/2021; REsp 1.897.072/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 1/12/2020, DJe de 10/12/2020; AglInt no REsp 1.838.846/PR, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 30/3/2020, DJe de 1/4/2020.

O entendimento consolidado nesta Corte preconiza a necessidade de comando legal expreso para extinguir o processo administrativo por prescrição intercorrente em esferas subnacionais.

A prescrição intercorrente constitui instrumento relevante à preservação da eficiência administrativa, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, desde que aplicada com observância estrita aos demais princípios e normas constitucionais.

A Constituição Federal confere aos estados e municípios autonomia política, administrativa e financeira, atribuindo-lhes competência para legislar sobre matérias que não lhes sejam expressamente vedadas, como se infere dos seguintes dispositivos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O tema em análise insere-se no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, de natureza político-administrativa voltado à organização e ao funcionamento da Administração Pública. Por se tratar de matéria de interesse eminentemente local, compete a cada ente federado, no exercício de sua autonomia, discipliná-la por meio de lei própria.

Essa autonomia não pode ser suprimida por interpretação judicial que imponha regras de prescrição e decadência não previstas em lei.

Cabe salientar, ainda, que o princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal) impõe ao Poder Judiciário respeito às escolhas normativas e políticas dos demais poderes. Embora seja função jurisdicional assegurar direitos fundamentais e reprimir excessos estatais, não é dado ao juiz substituir o legislador na criação de normas. O controle jurisdicional deve restringir-se a assegurar a conformidade dos atos administrativos à lei e à Constituição.

Nesse contexto, o Poder Judiciário não deve, por interpretação extensiva, impor aos estados e municípios a aplicação da prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999, que não os abrange, e nem recorrer ao Decreto 20.910/1932, que não trata expressamente do tema, como fonte normativa para criá-la por analogia.

Assim, na ausência de lei local que estabeleça o regime prescricional aplicável ao processo administrativo sancionador, não compete ao Poder Judiciário criar prazos, causas interruptivas ou marcos iniciais por analogia ou interpretação extensiva, sob pena de usurpar a função normativa atribuída ao Poder Legislativo e comprometer a autonomia dos estados e municípios, esvaziando a eficácia do princípio da separação dos poderes.

3. Recomendações práticas para a concretização do princípio da razoável duração do processo

O princípio da razoável duração do processo, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, foi introduzido pela Emenda Constitucional 45/2004 e assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Isso significa dizer que, mesmo inexistindo lei que fixe prazos específicos para a conclusão de procedimentos administrativos estaduais e municipais, o princípio da razoável duração do processo impõe à Administração Pública o dever de diligência, de planejamento e de acompanhamento tempestivo dos atos processuais, de modo a evitar prejuízos aos administrados.

Assim, a inexistência de lei local estipulando prazos para a conclusão de processos administrativos não significa, em absoluto, que a Administração tem carta branca para agir quando quiser, olvidando-se da necessidade de se desincumbir de seu dever, bem como de sua sujeição ao ordenamento jurídico pátrio.

Logo, casos excepcionais podem ser combatidos por meio de ações judiciais adequadas, seja para compelir a Administração à prática do ato que lhe incumbe, seja para reconhecer eventual violação de direitos decorrente da demora.

Contudo, é preciso destacar que a expressão “razoável duração” não corresponde a um prazo fixo. Trata-se de norma de conteúdo aberto e de conceito jurídico indeterminado, que demanda cuidadosa análise das circunstâncias do caso concreto, como a complexidade do processo, a natureza do direito discutido, o comportamento das partes, o volume de demandas e a estrutura que dispõe o órgão competente, além de outros critérios que o magistrado considere pertinentes. Desse modo, na ausência de lei formal que o defina, não se pode estabelecer, de forma rígida, a duração máxima de processos administrativos.

Assim, é essencial que haja diálogo entre as esferas administrativa e legislativa locais, voltado à adequada regulamentação dos prazos e à implementação de práticas de gestão administrativa que promovam maior celeridade e eficiência na tramitação dos processos.

É importante consignar também que a concretização do princípio da razoável duração do processo não depende exclusivamente da edição de novas leis, mas também de vontade institucional e de uma gestão administrativa responsável.

A ausência de regulação legislativa reforça a necessidade de autocontenção administrativa e da edição de normas internas que estabeleçam marcos temporais, prazos razoáveis e critérios de prioridade na tramitação dos processos, de modo a viabilizar soluções concretas para superar a morosidade administrativa e evitar que o administrado tenha de recorrer ao Poder Judiciário para ver assegurado seu direito constitucional.

Dessa forma, recomenda-se aos órgãos administrativos, sem prejuízo de outras medidas que se julguem necessárias:

- i) editar regulamentos internos fixando prazos máximos e procedimentos de impulso processual, estabelecendo responsabilidades por eventuais paralisações;
- ii) registrar, nos autos do processo, os atos de impulso e as justificativas para eventuais demoras, possibilitando controle e fiscalização futura;
- iii) capacitar servidores e gestores e orientá-los sobre a necessidade de conciliar celeridade com respeito às garantias dos administrados;

iv) promover diálogo institucional entre as esferas administrativa e legislativa, buscando a regulamentação de prazos e mecanismos de controle de tramitação processual;

v) implementar sistemas de gestão e monitoramento eletrônico dos processos, com alertas automáticos para o acompanhamento de prazos em curso; e

vi) assegurar que a busca pela celeridade não implique violação das garantias fundamentais dos administrados, especialmente o contraditório e a ampla defesa.

A plena efetividade do princípio da razoável duração do processo exige mais que normas: requer compromisso institucional com a eficiência, a justiça e o respeito ao administrado.

4. Tese jurídica firmada (art. 104-A, III, do RISTJ)

Para cumprimento do requisito legal e regimental, propõe-se a seguinte tese jurídica:

O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia.

Ausentes os requisitos do art. 927, § 3º, do CPC/2015, mostra-se desnecessária a modulação dos efeitos do presente julgamento.

Firmada a tese jurídica, passo ao exame do caso concreto.

5. Solução dada ao caso concreto (art. 104-A, IV, do RISTJ)

No caso, Milton Edson Tomaz interpôs agravo de instrumento contra decisão que, em autos de execução fiscal movida pelo Instituto Estadual de Florestas – IEF, rejeitou a exceção de pré-executividade oposta pelo executado.

O juiz de 1º grau afastou a tese de prescrição intercorrente, por inexistir norma específica que preveja o instituto no processo administrativo no âmbito do Estado de Minas Gerais. Acrescentou que o entendimento do STJ é no sentido de que o termo inicial do prazo prescricional de cinco anos previsto no Decreto 20.910/1932 é contado

tão somente a partir do encerramento do processo administrativo de imposição da penalidade.

O Tribunal de origem, por sua vez, deu provimento ao agravo de instrumento, concluindo que a Lei que rege o processo administrativo no âmbito da Administração Pública estadual é silente quanto ao prazo prescricional para o poder punitivo estatal, e, em razão dessa omissão legislativa, em respeito aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da razoável duração do processo, é possível a aplicação, por analogia, do prazo prescricional previsto no Decreto 20.910/1932.

O recurso especial interposto pelo Instituto Estadual de Florestas – IEF aponta violação aos arts. 1º e 4º do Decreto-Lei 20.910/1932, defendendo a inexistência de previsão legal para a prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental, sendo inadequada a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932.

Requer, assim, a reforma do acórdão recorrido, para afastar o reconhecimento da prescrição intercorrente no processo administrativo.

A irresignação merece acolhimento.

Com efeito, a interpretação adotada pelo acórdão recorrido diverge da tese ora proposta, o que impõe sua reforma e o consequente provimento deste recurso especial, a fim de afastar a prescrição intercorrente reconhecida com fundamento no Decreto 20.910/1932.

Os autos devem, contudo, retornar ao Tribunal de origem para que, após a manifestação da parte contrária, seja apreciado o pedido formulado pelo recorrido na petição de fls. 369-371.

Na aludida petição, o recorrido sustenta que, após a interposição do recurso especial, foi publicada a Lei Estadual 24.755/2024, que passou a prever a prescrição intercorrente nos processos administrativos no âmbito do Estado de Minas Gerais e pugna pela aplicação da nova lei ao caso concreto, *in verbis*: "em atenção ao comando constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*, da CR/88), há que se outorgar o mesmo tratamento aos administrados que foram sancionados antes da edição do novel regramento" (fl. 371).

Assim, como a matéria não pode ser examinada por esta Corte, a análise do pedido deverá ser realizada pelo Tribunal de origem, nos termos dos arts. 493, *caput*, e 933, *caput*, do CPC/2015.

6. Conclusão

Proponho que seja firmada a seguinte tese jurídica: "O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia".

Quanto ao caso concreto, dou provimento ao recurso especial para afastar a prescrição intercorrente, reconhecida com fundamento no Decreto 20.910/1932, e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja apreciado o pedido formulado na petição de fls. 369-373.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2024/0134647-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.137.071 / MG

Números Origem: 10000221513757003 15137655820228130000

PAUTA: 12/11/2025

JULGADO: 12/11/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS
PROCURADORA : SORAIA BRITO DE QUEIROZ - MG094980
RECORRIDO : MILTON EDSON TOMAZ
ADVOGADOS : THARLES VINÍCIUS BENONES OLIVEIRA - MG096925
GERALDO DONIZETE LUCIANO - MG133870
INTERES. : CONEXIS BRASIL DIGITAL - SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS
DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MOVEL CELULAR E PESSOAL -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADO : SAUL TOURINHO LEAL - DF022941
ADVOGADA : REBECA DRUMMOND DE ANDRADE MULLER E SANTOS -
DF037763
ADVOGADA : MARTHA ROSSO LEONARDI PANOBIANCO - DF077281
INTERES. : FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : LUIZ RODRIGUES WAMBIER - PR007295
LEONARDO DE SOUZA NAVES BARCELLOS - PR065944
ADVOGADOS : THAÍS LUNARDON TOLEDO - PR070334
WAMBIER YAMASAKI BEVERVANCO LIMA & LOBO ADVOGADOS -
PR002049
ADVOGADA : PATRICIA YAMASAKI - PR034143

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida
Ativa não-tributária - Multas e demais Sanções

CERTIDÃO

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

Adiado por indicação do Sr. Ministro Relator.

C524550051-614 2024/0134647-1 - REsp 2137071

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2024/0134647-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.137.071 / MG

Números Origem: 10000221513757003 15137655820228130000

PAUTA: 12/11/2025

JULGADO: 10/12/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS
PROCURADOR : GIANMARCO LOURES FERREIRA - MG073413
PROCURADORA : SORAIA BRITO DE QUEIROZ - MG094980
RECORRIDO : MILTON EDSON TOMAZ
ADVOGADOS : THARLES VINÍCIUS BENONES OLIVEIRA - MG096925
GERALDO DONIZETE LUCIANO - MG133870
INTERES. : CONEXIS BRASIL DIGITAL - SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS
DE TELEFONIA E DE SERVICO MOVEL CELULAR E PESSOAL -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADO : SAUL TOURINHO LEAL - DF022941
ADVOGADA : REBECA DRUMMOND DE ANDRADE MULLER E SANTOS -
DF037763
ADVOGADA : MARTHA ROSSO LEONARDI PANOBIANCO - DF077281
INTERES. : FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : LUIZ RODRIGUES WAMBIER - PR007295
LEONARDO DE SOUZA NAVES BARCELLOS - PR065944
ADVOGADA : THAÍS LUNARDON TOLEDO - PR070334
ADVOGADA : PATRICIA YAMASAKI - PR034143
SOC. de ADV. : WAMBIER, YAMASAKI, BEVERVANCO & LOBO ADVOCACIA -
PR002049

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida
Ativa não-tributária - Multas e demais Sanções

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. GIANMARCO LOURES FERREIRA, pela parte
RECORRENTE: INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS.
Proferiram sustentação oral os Drs. DIOVANE FRANCO RODRIGUES, pela parte
RECORRIDA: MILTON EDSON TOMAZ; e REBECA DRUMMOND DE ANDRADE
MULLER E SANTOS, pela parte INTERES.: CONEXIS BRASIL DIGITAL - SINDICATO
NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVICO MOVEL CELULAR E
PESSOAL.

CERTIDÃO

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

SESSÃO REALIZADA EM 10/12/2025 ÀS 20:11:28
C32200030P 2024/0134647-1 - RESp 2137071

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2024/0134647-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.137.071 / MG

A Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, para afastar a prescrição intercorrente, reconhecida com fundamento no Decreto 20.910/1932, e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja apreciado o pedido formulado na petição de fls. 369/373, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese no tema repetitivo 1294:

O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Paulo Sérgio Domingues e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Gurgel de Faria.



2024/0134647-1 - REsp 2137071