

O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA EXECUÇÃO FISCAL COMO LIMITADOR AO EXERCÍCIO DO PODER DE COBRANÇA DO ESTADO

Amanda Cecília Gosmann[1] (Unisecal)
Kriztiaw Marciniszek[2] (Unisecal)

Resumo: O exercício do poder de cobrança do Estado via judicial embora indispensável à arrecadação dos recursos públicos, encontra limites no próprio ordenamento jurídico. Entre eles está a prescrição intercorrente, instituto que impede a perpetuação indefinida das execuções fiscais quando, no curso do processo, não se alcança resultado útil para a satisfação do crédito. O presente artigo examina a prescrição intercorrente a partir dessa perspectiva, relacionando o poder estatal de cobrança aos princípios da segurança jurídica, do devido processo legal e da duração razoável do processo. Analisa-se, ainda, a disciplina do art. 40 da Lei de Execuções Fiscais e a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e também pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como qual seria a via ideal para arguir processualmente o reconhecimento da prescrição intercorrente. Busca-se demonstrar, ao final, que a prescrição intercorrente não representa obstáculo à arrecadação, mas instrumento de equilíbrio entre a prerrogativa estatal de cobrança e a necessidade de que seu exercício permaneça submetido aos limites temporais estabelecidos pela lei.

Palavras-chave: Prescrição intercorrente. Execução fiscal. Segurança jurídica. Duração razoável do processo.

THE DOCTRINE OF INTERCURRENT STATUTE OF LIMITATIONS IN TAX ENFORCEMENT PROCEEDINGS AS A LIMITATION ON THE STATE'S ENFORCEMENT POWERS

Abstract: The exercise of the State's judicial enforcement powers, although indispensable to the collection of public revenues, is subject to limitations established by the legal system itself. Among these limitations is the intercurrent statute of limitations, a legal doctrine that prevents tax enforcement proceedings from continuing indefinitely when, in the course of the proceedings, no effective result is achieved toward the satisfaction of the tax claim. This article examines the intercurrent statute of limitations from this perspective, relating the State's enforcement powers to the principles of legal certainty, due process of law, and the right to a reasonable duration of proceedings. It also analyzes the provisions of Article 40 of the Brazilian Tax Enforcement Proceedings Act and the interpretation thereof by the Federal Supreme Court, the Superior Court of Justice, and the National Council of Justice, as well as the appropriate procedural means for seeking judicial recognition of the intercurrent statute of limitations. Ultimately, the article seeks to demonstrate that the intercurrent statute of limitations does not constitute an obstacle to public revenue collection, but rather serves as an instrument for balancing the State's enforcement prerogative with the need to ensure that its exercise remains subject to the temporal limits established by law.
Keywords: Intercurrent statute of limitations. Tax enforcement proceedings. Legal certainty. Reasonable duration of proceedings.

1. INTRODUÇÃO

A tributação constitui uma das principais manifestações do poder estatal, por meio da instituição e arrecadação de tributos, o Estado realiza a captação dos recursos necessários

[1] Acadêmica do 3º período do curso de Direito da Unisecal - ceciliagosmann@gmail.com
[2] Pós-graduando em Legal Operations e Gestão Jurídica Estratégica e em Direito Tributário. Professor das disciplinas de Direito Tributário, Direito Civil e Monografia Jurídica II no curso de Direito da Unisecal. e-mail: kriztiawmarciniszek@gmail.com



ao financiamento de suas atividades e à realização das finalidades que lhe foram constitucionalmente atribuídas.

A Constituição Federal, entretanto, não confere ao Estado um poder ilimitado de tributar e cobrar. Ao mesmo tempo em que estabelece as competências tributárias e assegura instrumentos para a obtenção de receitas, o texto constitucional também impõe limitações destinadas à proteção dos contribuintes e à preservação dos direitos e garantias fundamentais.

Essa relação entre prerrogativa estatal de cobrança e limitação torna-se especialmente relevante quando o crédito tributário, após regularmente constituído, não é pago e passa a ser objeto de cobrança judicial por meio da execução fiscal.

A execução fiscal constitui instrumento destinado à satisfação compulsória do crédito inscrito em dívida ativa. Sua utilização decorre da prerrogativa estatal de buscar judicialmente o patrimônio do devedor para satisfação da obrigação tributária.

O processo judicial não implica, no instantâneo bloqueio patrimonial do executado, nos termos do artigo 8°[3] da Lei nº 6.830/1980, após a citação, o executado dispõe de cinco dias para o pagamento da dívida com juros, multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida ativa, bem como, possibilidade também a garantia da execução, mediante depósito em dinheiro do valor atualizado.

O artigo 9º[4] da mesma lei admite também além do depósito em dinheiro, a prestação de fiança bancária ou seguro-garantia e a nomeação de bens à penhora, observando-se sempre a ordem estabelecida nos termos do artigo 11 da LEF[5].

Não sendo feito o pagamento e nem garantida a execução, poderão ocorrer os atos de constrição material, seguindo a ordem legal, onde o dinheiro ocupa posição de preferência.

A garantia da execução, por sua vez, possibilita ao executado a possibilidade de

[3] Art. 8º - O executado será citado para, no prazo de 5 (cinco) dias, pagar a dívida com os juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, ou garantir a execução[...]

[4] Art. 9º - Em garantia da execução, pelo valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, o executado poderá: I - efetuar depósito em dinheiro, à ordem do Juízo em estabelecimento oficial de crédito, que assegure atualização monetária; II - oferecer fiança bancária; II - oferecer fiança bancária ou seguro garantia; III - nomear bens à penhora, observada a ordem do artigo 11; ou IV - indicar à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública.

[5] Art. 11 - A penhora ou arresto de bens obedecerá à seguinte ordem:
I - dinheiro; II - Título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa; III - pedras e metais preciosos; IV - imóveis; V - navios e aeronaves; VI - veículos; VII - móveis ou semoventes; e VIII - direitos e ações. § 1º - Excepcionalmente, a penhora poderá recair sobre estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, bem como em plantações ou edifícios em construção. § 2º - A penhora efetuada em dinheiro será convertida no depósito de que trata o inciso I do artigo 9º.

oposição de embargos, nos seguindo o artigo 16[6] da LEF.

A existência de tais prerrogativas, contudo, não significa que a pretensão executiva estatal seja imprescritível, ao contrário, a própria Constituição Federal atribui à lei complementar a disciplina da prescrição tributária, ao estabelecer, em seu artigo 146, III, "b"[7], a competência para estabelecer normas gerais sobre obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários.

À priori da análise da prescrição, é importante diferencia-la da decadência, pois se tratam de institutos distintos, embora ambos estejam relacionados aos efeitos do tempo sobre a relação tributária, de forma geral, a decadência refere-se ao prazo para que a Fazenda Pública constituir o crédito tributário por meio do lançamento, enquanto a prescrição diz respeito ao prazo para exercer a pretensão de cobrança de crédito já constituído.

Assim, com a constituição definitiva do crédito tributário e não ocorrendo o seu pagamento, passa-se da esfera decadência para a prescrição, cuja fundamentação encontra-se, especialmente, nos termos dos arts. 173 e 174 do Código Tributário Nacional[8], a decadência limita o prazo para lançamento e constituição definitiva do crédito tributário, enquanto a prescrição regula o prazo para sua cobrança judicial após a constituição definitiva do crédito.

Diferentemente da prescrição da pretensão de cobrança do crédito tributário, que se relaciona ao exercício do direito de ação após a constituição definitiva do crédito e antes de ajuíza-se a execução, a prescrição intercorrente desenvolve-se no curso da própria execução fiscal. Nos termos do artigo 40[9] da Lei nº 6.830/1980, quando não localizado o devedor ou não forem encontrados bens penhoráveis, a execução permanece suspensa pelo período de um ano.

Encerrado esse período, inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável,

---

[6] Art. 16 - O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados: I - do depósito; II - da juntada da prova da fiança bancária; II - da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro garantia; (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014) III - da intimação da penhora.

[7] Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...] b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

[8] Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados: I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado; II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

[9] Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.



que, tratando-se de crédito tributário submetido ao prazo quinquenal do artigo 174 do CTN, corresponde, em regra, a cinco anos. Desse modo, a sistemática resulta, em regra, na soma de um ano de suspensão e cinco anos de prazo prescricional, sem que isso autorize a redução da análise a um período fixo de seis anos em qualquer hipótese.

O instituto assume, portanto, relevante função de equilíbrio, de um lado, preserva-se o direito do Estado de buscar judicialmente a satisfação de seus créditos, de outro, impede-se que o contribuinte permaneça indefinidamente submetido a uma execução sem resultado útil.

O presente artigo pretende examinar essa relação, partindo da premissa estatal de tributar e cobrar, passando pelos limites constitucionais e processuais impostos à atividade executiva e chegando à disciplina específica do artigo 40 da Lei de Execuções Fiscais.

Ao final, será analisada a utilização da Exceção de Pré-Executividade como instrumento adequado para o reconhecimento da prescrição intercorrente, bem como o tratamento conferido ao tema pela doutrina e pela jurisprudência.

2. A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATUAÇÃO ESTATAL

A Constituição Federal estrutura o Sistema Tributário Nacional e distribui competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em seu artigo 145[10], estabelece as espécies tributárias que podem ser instituídas pelos entes federativos, enquanto os arts. 150[11] e seguintes estabelecem limitações ao poder de tributar.

A tributação, entretanto, não pode ser compreendida apenas sob a perspectiva do poder estatal, visto que, a estrutura constitucional demonstra que o exercício desse poder

[10] Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

[11] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendartigotos, títulos ou direitos; III - cobrar tributos

Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País; II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes; III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.



está submetido a limites previamente estabelecidos.

O artigo 146, III, “b”, da Constituição Federal é particularmente importante para a análise da prescrição tributária, ao reservar à lei complementar a disciplina das normas gerais sobre prescrição e decadência, o texto constitucional reconhece que o elemento temporal integra a própria estrutura jurídica da relação tributária.

Essa previsão demonstra que a prescrição tributária integra a própria disciplina jurídica do crédito tributário, não podendo ser tratada apenas como uma questão circunstancial, surgida no curso do processo.

Na doutrina contemporânea, Leandro Paulsen traz o Direito Tributário como um entendimento sistemático, pondo em relação a disciplina constitucional tributária, as regras gerais inseridas pelo Código Tributário Nacional e os aspectos dos processos relacionados à atividade fiscal e à arrecadação de créditos tributários. A produção inclui os desdobramentos jurisprudenciais do tema, possibilitando entender não apenas sob a visão da instituição dos tributos, mas igualmente no que tange aos seus mecanismos que objetivam sua imposição e arrecadação (PAULSEN, 2024).

Na mesma perspectiva, Hugo de Brito Machado (2024) apresenta o Direito Tributário a partir da Constituição Federal e da legislação complementar, com especial atenção ao Código Tributário Nacional e aos principais institutos que estruturam a relação jurídico-tributária, entre eles a obrigação tributária, o lançamento e as formas de suspensão e extinção do crédito tributário.

Dessa forma, a existência do poder de tributar não afasta a submissão do Estado à ordem jurídica, o Estado possui competência para instituir e cobrar tributos porque a Constituição assim estabelece, mas também encontra na própria Constituição os limites para o exercício dessa competência.

Essa mesma lógica deve ser transportada para o momento posterior à constituição do crédito tributário, se o Estado possui o poder de cobrar, deve exercer esse poder nos limites temporais, materiais e processuais estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

3. DA CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO À EXECUÇÃO FISCAL

O crédito tributário decorre da obrigação tributária e é constituído pelo lançamento, procedimento administrativo destinado a verificar a ocorrência do fato gerador, determinar a matéria tributável, calcular o montante devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

A partir da constituição definitiva do crédito e do seu inadimplemento, surge para o Estado a possibilidade de utilizar os mecanismos legais destinados à cobrança.

O Código Tributário Nacional estabelece, no artigo 174[12], que a ação para cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da constituição definitiva. O dispositivo também prevê as hipóteses de interrupção do prazo prescricional, tendo recebido atualização legislativa pela Lei Complementar nº 208/2024.

Não ocorrendo o pagamento, o crédito poderá ser inscrito em dívida ativa, a Lei nº 6.830/1980 estabelece que a execução judicial para cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida pela própria LEF e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil[13].

A inscrição em dívida ativa possui relevante função jurídica, uma vez que a dívida regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez, embora essa presunção seja relativa e possa ser afastada mediante prova inequívoca.

A execução fiscal, portanto, não representa uma nova constituição da obrigação tributária, mas sim, ela constitui o instrumento judicial destinado à satisfação de um crédito que já foi constituído e inscrito em dívida ativa.

O reconhecimento da prescrição intercorrente não significa, necessariamente, afirmar que o crédito jamais existiu ou que a Fazenda Pública não possuía, inicialmente, fundamento jurídico para ajuizar a execução, o que se reconhece é situação posterior: a pretensão executiva, embora regularmente ajuizada, não alcançou efetividade dentro do período estabelecido pela legislação.

Essa diferença foi expressamente ressaltada pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento realizado em 2024, no Tema 1.229[14], ao analisar a relação entre a prescrição intercorrente e a Exceção de Pré-Executividade.

Desta forma, segundo o STJ, o reconhecimento da prescrição intercorrente não elimina as premissas que autorizaram o ajuizamento da execução, relacionadas à presunção

[12] Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. Parágrafo único. A prescrição se interrompe: I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005) II - pelo protesto judicial ou extrajudicial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 208, de 2024) III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que artigorte em reconhecimento do débito pelo devedor.

[13] Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

[14] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1.229. Execução fiscal. Prescrição intercorrente. Exceção de Pré-Executividade. O reconhecimento da prescrição intercorrente, quando alegado e acolhido em Exceção de Pré-Executividade, não afasta a legitimidade originária da execução fiscal, sendo incabível a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios em razão da extinção da execução por prescrição intercorrente.

de certeza e liquidez do título e à inadimplência do executado.

4. A EXECUÇÃO FISCAL E A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

A execução fiscal tramita por rito próprio, decorrentes da natureza pública do crédito tributário, a Fazenda Pública dispõe de instrumentos processuais específicos e de determinadas prerrogativas destinadas a conferir efetividade à cobrança.

Isso, entretanto, não significa que o processo possa permanecer indefinidamente em tramitação buscando o adimplemento dos débitos.

A Constituição Federal assegura, no artigo 5º, LXXVIII[15], no âmbito judicial e administrativo, o direito à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

O Código de Processo Civil desenvolve essa garantia ao estabelecer, em seu artigo 4º[16], que as partes têm direito à solução integral do mérito em prazo razoável, incluída a atividade satisfativa. O artigo 6º [17]também estabelece o dever de cooperação entre os sujeitos do processo para obtenção, em tempo razoável, de decisão justa e efetiva.

Na execução fiscal existe uma pretensão formalizada e o processo busca atingir diretamente o patrimônio do executado, nos casos de perseguição do crédito tributário, esse dever da duração razoável do processo é ainda mais relevante porque a Fazenda Pública dispõe de mecanismos de constrição patrimonial destinados à satisfação do crédito.

Por essa razão, a manutenção indefinida de uma execução fiscal sem resultado útil não pode ser vista como situação juridicamente neutra. A ideia fundamental é que o processo executivo não existe para simplesmente permanecer aberto, mas para produzir satisfação.

A doutrina também relaciona a prescrição intercorrente à impossibilidade de eternização da atividade executiva, neste sentido, Humberto Theodoro Júnior (2022) destaca que a perpetuação indefinida da execução é incompatível com a garantia constitucional da duração razoável do processo, de modo que a inércia processualmente relevante não pode

[15] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

[16] Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). artigo 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

[17] Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). artigo 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.



transformar uma obrigação patrimonial em pretensão imprescritível.

Assim, quando não há localização do devedor, não são encontrados bens penhoráveis e não são realizados atos efetivamente capazes de conduzir à satisfação da obrigação, o sistema jurídico precisa estabelecer um limite. Esse limite é justamente a prescrição intercorrente.

5. A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO FISCAL

A prescrição intercorrente está expressamente prevista no artigo 40[18] da Lei nº 6.830/1980, o dispositivo estabelece que o juiz deverá suspender a execução enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, o mesmo artigo estabelece a sistemática de suspensão, arquivamento e posterior reconhecimento da prescrição.

O Supremo Tribunal Federal enfrentou diretamente a constitucionalidade do instituto no julgamento do RE 636.562/SC, Tema 390 da repercussão geral. Em decisão proferida em 2023, o STF fixou a seguinte tese de que é constitucional o artigo 40 da Lei de Execuções Fiscais, tendo natureza processual o prazo de um ano de suspensão da execução fiscal, após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de 5 cinco anos.

O STF reconheceu que o prazo de um ano previsto no artigo 40 possui natureza processual, enquanto, após seu transcurso, tem início o prazo prescricional tributário.

A sistemática estabelecida pelo artigo 40 pode ser compreendida, portanto, em etapas sucessivas.

Primeiro, deve ocorrer a constatação de que o devedor não foi localizado ou de que não existem bens penhoráveis, segundo, ocorre a suspensão da execução pelo período de um ano, terceiro, encerrado esse período, tem início automaticamente o prazo prescricional aplicável, quarto, caso não ocorra causa apta a impedir ou interromper a prescrição, poderá ser reconhecida a prescrição intercorrente e extinta a execução.

---

[18] Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição. § 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública. § 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos. § 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução. § 4o Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. § 5o A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4o deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda.

A sistemática prevista no artigo 40 da Lei de Execuções Fiscais também foi objeto de consolidação na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, inicialmente, a Súmula 314[19] do STJ estabeleceu que, não localizados bens penhoráveis, a execução fiscal deve ser suspensa pelo período de um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente.

Posteriormente, essa sistemática foi aprofundada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.340.553/RS, submetido à sistemática dos recursos repetitivos, dando origem aos Temas 566, 567 e 568, que delimitaram os marcos temporais e os atos capazes de produzir efeitos sobre a prescrição intercorrente.

6. OS TEMAS 566, 567 E 568 DO STJ E A EFETIVIDADE DOS ATOS EXECUTIVOS

No Tema 566[20], o julgamento do REsp nº 1.340.553/RS produziu um conjunto de entendimentos fundamentais sobre a aplicação do artigo 40 da LEF, o STJ estabeleceu que o prazo de um ano de suspensão tem início automaticamente na data em que a Fazenda Pública toma ciência da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis.

No Tema 567[21], estabeleceu-se que, encerrado o prazo de um ano de suspensão, inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável, independentemente de pedido da Fazenda Pública ou de pronunciamento judicial específico.

A consequência prática é extremamente relevante, visto que, a Fazenda Pública não pode condicionar indefinidamente o início da prescrição à existência de uma manifestação judicial expressa determinando o início da contagem, as teses firmadas nos temas repetitivos superaram esta discussão, a sistemática estabelecida pelo artigo 40 é, portanto, essencialmente objetiva.

Neste mesmo sentido, o STJ afirma expressamente que não é suficiente, por exemplo, requerer a penhora de ativos financeiros se a providência não resultar em efetiva

---

[19] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 314. Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente. Primeira Seção, julgado em 12 dez. 2005, DJ 8 fev. 2006, p. 258.

[20] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 566. REsp 1.340.553/RS. Execução fiscal. Art. 40 da Lei nº 6.830/1980. O prazo de 1 (um) ano de suspensão tem início automaticamente a partir da ciência da Fazenda Pública acerca da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis.

[21] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 567. REsp 1.340.553/RS. Execução fiscal. Art. 40 da Lei nº 6.830/1980. Encerrado o prazo de 1 (um) ano de suspensão, inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável, independentemente de requerimento da Fazenda Pública ou de pronunciamento judicial específico.



constrição, assunto abordado no Tema 568[22], segundo o qual a efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando o mero peticionamento requerendo providências.

Esse entendimento estabelece importante distinção entre atividade processual formal e efetividade processual, a mera existência de petições, requerimentos e movimentações processuais não significa necessariamente que a execução esteja produzindo resultado.

O que importa, para fins de prescrição intercorrente, é a ocorrência de atos juridicamente relevantes capazes de impulsionar concretamente a execução, essa compreensão evita que a prescrição intercorrente seja esvaziada por uma sucessão indefinida de requerimentos sem resultado prático.

A Fazenda Pública possui o dever de diligenciar para localizar o devedor e seu patrimônio, mas o simples requerimento de diligências, quando não acompanhado de resultado efetivo, não pode ser transformado em mecanismo de suspensão indefinida do prazo prescricional, portanto, o critério de efetividade permanece central para a aplicação do instituto.

7. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E SEGURANÇA JURÍDICA: O PROCESSO NÃO PODE SER ETERNO

A prescrição intercorrente possui uma função que ultrapassa a dimensão estritamente processual, constituindo também instrumento de segurança jurídica. Como observa Cândido Rangel Dinamarco (1994, p. 153), a impossibilidade de se manter indefinidamente uma execução paralisada decorre da necessidade de preservar a estabilidade das relações jurídicas e impedir que o processo permaneça aberto por tempo indeterminado, sem perspectiva concreta de satisfação.

A própria Constituição Federal, embora trate expressamente da vedação às penas de caráter perpétuo no âmbito penal, revela um princípio mais amplo que informa todo o ordenamento jurídico: a impossibilidade de sujeição indefinida do indivíduo ao poder do Estado.

Nos termos do artigo 5º, XLVII, "b"[23], não haverá penas de caráter perpétuo,

---

[22] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 568. REsp 1.340.553/RS. Execução fiscal. Art. 40 da Lei nº 6.830/1980. A efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação são atos aptos a interromper o curso da prescrição intercorrente, não sendo suficiente o mero requerimento de providências pela Fazenda Pública.

[23] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XLVII - não haverá penas: [...] b) de caráter perpétuo;



disposição que, embora dirigida à esfera criminal, expressa uma vedação estrutural à eternização de qualquer submissão do particular ao poder estatal, ainda que a execução fiscal não possua natureza penal, uma execução mantida indefinidamente, sem resultado útil e sem termo previsível, produz sobre o patrimônio e a vida jurídica do executado efeito prático assemelhado ao da perpetuidade que a Constituição rejeita, sendo esta a permanência indeterminada de uma pretensão sobre a esfera jurídica do indivíduo, sem que este disponha de qualquer horizonte de estabilização.

A prescrição intercorrente, nesse sentido, não apenas concretiza a duração razoável do processo, mas também realiza, no âmbito processual tributário, essa vedação mais geral à perpetuidade que permeia o sistema constitucional como um todo.

O ordenamento jurídico não admite, como regra, que pretensões patrimoniais permaneçam indefinidamente submetidas ao exercício de seus titulares, a passagem do tempo produz consequências jurídicas porque a lei busca preservar estabilidade, previsibilidade e confiança nas relações sociais, sendo essa lógica particularmente importante nas relações entre o Estado e o contribuinte.

A Fazenda Pública dispõe de instrumentos de investigação patrimonial, acesso a informações e mecanismos de constrição capazes de conferir elevada efetividade à cobrança de seus créditos, exatamente por isso, a possibilidade de manutenção indefinida da execução fiscal não pode ser tratada como consequência natural da existência de um crédito público.

A prescrição intercorrente funciona como um mecanismo de equilíbrio, de um lado, reconhece-se que o Estado deve possuir instrumentos eficientes para cobrar os tributos regularmente constituídos, de outro, reconhece-se que o contribuinte possui direito à estabilização de sua situação jurídica após o transcurso do prazo estabelecido pela lei sem que a execução tenha alcançado resultado efetivo.

A questão, portanto, não deve ser colocada como oposição entre Estado e contribuinte, o ponto central é outro, o Estado também está submetido a limitações temporais, o poder de cobrança é conferido pela lei e, justamente por isso, deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos por ela.

8. A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE COMO LIMITADOR DO PODER DE COBRANÇA DO ESTADO

O instituto da prescrição intercorrente não nega a legitimidade do poder estatal de cobrança, mas sim, parte da premissa de que o Estado possui esse poder, é nesse ponto que a prescrição intercorrente revela sua função mais significativa.

O que a prescrição intercorrente estabelece é que esse poder não pode ser exercido



indefinidamente.

O Estado pode constituir o crédito, inscrevê-lo em dívida ativa, pode ajuizar a execução fiscal, requerer a localização do devedor, buscar patrimônio e promover a penhora e adotar os instrumentos legalmente disponíveis para alcançar a satisfação do crédito, mas não pode transformar a execução fiscal em uma relação processual sem termo final.

A prescrição intercorrente funciona, assim, como uma espécie de limite temporal à pretensão executiva estatal, essa característica não representa diminuição indevida do interesse público, ao contrário, reforça a legitimidade da própria atuação estatal.

Um Estado submetido ao Direito não é aquele que possui poderes ilimitados, mas aquele que exerce seus poderes dentro das regras que ele próprio estabeleceu.

A Constituição Federal atribui ao legislador competência para disciplinar a prescrição tributária, o Código Tributário Nacional estabelece prazo para o exercício da pretensão de cobrança, a Lei de Execução Fiscal estabelece mecanismo específico para a prescrição que ocorre durante a execução, no mesmo sentido, o STF reconhece a constitucionalidade desse sistema e o STJ estabelece critérios objetivos para sua aplicação através dos temas 566 567 e 568.

Há, portanto, uma verdadeira cadeia normativa que conduz à conclusão de que a pretensão executiva estatal possui limites temporais, nesse sentido, a prescrição intercorrente não deve ser compreendida como um prêmio ao contribuinte inadimplente.

O próprio STJ, no julgamento da tese firmada no Tema 1.229[24], deixou claro que o reconhecimento da prescrição intercorrente não significa negar que a execução tenha sido originalmente legítima ou que tenha existido inadimplemento

A prescrição intercorrente é, portanto, consequência de uma circunstância posterior: o decurso do tempo durante o curso da execução sem que tenha sido alcançado resultado executivo apto a afastar sua incidência.

Por outro lado, a prescrição intercorrente não pode ser reconhecida quando a paralisação da execução fiscal decorre exclusivamente de demora imputável ao Poder Judiciário, e não de inércia da Fazenda Pública. Nesse sentido, deve-se distinguir a ausência de diligência do exequente da demora decorrente dos próprios mecanismos da Justiça.

Assim, a análise da prescrição intercorrente exige a identificação da causa concreta da paralisação processual, não bastando a mera constatação do transcurso do tempo.

O instituto busca impedir a perpetuação da execução por ausência de atuação efetiva

[24] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1.229, op. cit.

da Fazenda Pública, e não penalizá-la por eventual morosidade exclusivamente atribuível ao Judiciário. Essa distinção é essencial para que a prescrição intercorrente cumpra sua função de equilíbrio entre a efetividade da cobrança estatal e a segurança jurídica do contribuinte.

9. INSTRUMENTOS PARA O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

A análise da prescrição intercorrente também apresenta importante consequência de natureza processual, uma vez configurada a prescrição, surge a possibilidade de seu reconhecimento pelo Poder Judiciário.

O Código de Processo Civil estabelece, em seu artigo 487, II[25], que haverá resolução de mérito quando o juiz decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição.

O dispositivo também estabelece que, ressalvada hipótese específica, as partes devem ter oportunidade de manifestação antes do reconhecimento.

No âmbito das execuções fiscais, a matéria pode ser suscitada por meio da Exceção de Pré-Executividade.

O instrumento possui especial relevância porque permite ao executado suscitar determinadas matérias no próprio processo executivo, sem necessidade de garantir previamente o juízo. O Superior Tribunal de Justiça consolidou, por meio da Súmula 393[26], o entendimento de que a Exceção de Pré-Executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias cognoscíveis de ofício que não demandem dilação probatória

No caso da Súmula 393, sua utilização se justifica justamente porque ela permanece vigente e constitui o fundamento jurisprudencial específico do cabimento da Exceção de Pré-Executividade, além disso, decisões recentes do STJ continuam aplicando esse entendimento.

Em 2024, por exemplo, o STJ julgou o Tema 1.229[27], envolvendo justamente uma Exceção de Pré-Executividade acolhida para reconhecer prescrição intercorrente e extinguir uma execução fiscal.

O precedente é particularmente relevante porque confirma, na prática, a utilização da Exceção de Pré-Executividade para a discussão da prescrição intercorrente.

---

[25] Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz: II - decidir, de ofício ou a requerimento sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

[26] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 393. A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória. Primeira Seção, julgado em 23 set. 2009, DJe 7 out. 2009.

[27] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1.229, op. cit.

A prescrição intercorrente, quando demonstrada a partir dos próprios elementos do processo, não depende de complexa produção probatória.

As datas relevantes encontram-se, em regra, nos próprios autos, como (1) a ciência da Fazenda Pública acerca da não localização do devedor ou de bens, a (2) suspensão provisória da demanda ou seu arquivamento, bem como (3) o decurso do prazo da fazenda para manifestação acerca da eventual localização de bens com seus bloqueios ou citação realizada,

Quando esses elementos estão documentados no processo, a controvérsia pode ser solucionada mediante análise jurídica dos atos processuais já praticados.

Não há necessidade, portanto, de transformar uma questão objetiva de contagem de prazo em procedimento probatório complexo.

A Exceção de Pré-Executividade mostra-se, nesse contexto, instrumento adequado para assegurar a efetividade da prescrição intercorrente.

10. A EFETIVIDADE COMO CRITÉRIO DE LEGITIMAÇÃO DA COBRANÇA

A análise conjunta da Constituição, do CTN, da LEF e da jurisprudência dos Tribunais Superiores permite identificar uma ideia central: a legitimidade da execução fiscal não decorre apenas de sua existência formal, mas também de sua efetividade.

A Fazenda Pública possui o dever de buscar a satisfação do crédito, esse dever deve ser exercido de maneira diligente.

Não seria compatível com a duração razoável do processo admitir que o simples protocolo sucessivo de pedidos de pesquisa patrimonial fosse suficiente para manter indefinidamente suspensa ou interrompida a marcha prescricional.

O Tema 568 do STJ estabelece justamente essa diferenciação: o mero peticionamento não é suficiente; exige-se efetiva constrição patrimonial ou efetiva citação, neste sentido, a jurisprudência confirma que o foco deve estar no resultado concreto da atividade executiva.

Em março de 2025, o STJ reafirmou que a localização de bens pode ser suficiente para interromper o prazo, independentemente da modalidade de constrição judicial utilizada.

O processo executivo, portanto, deve ser compreendido como atividade orientada a resultados, isso também contribui para a racionalidade do próprio sistema judicial.

Execuções que permanecem indefinidamente sem perspectiva de satisfação representam não apenas um problema para o executado, mas também um custo institucional para o Poder Judiciário e para a própria Administração Pública, ou seja, deve-se destacar exatamente essa função da prescrição intercorrente como mecanismo de controle da inércia



e de racionalização da execução fiscal.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado possui o poder de instituir tributos e cobrar os créditos deles decorrentes, essa prerrogativa é indispensável ao funcionamento da Administração Pública e à realização das finalidades constitucionais.

O exercício desse poder, contudo, encontra limites no próprio ordenamento jurídico.

A Constituição Federal estabelece as competências tributárias e, simultaneamente, impõe limitações ao poder de tributar. Entre essas limitações está a própria submissão da prescrição processual à disciplina normativa estabelecida pelo sistema constitucional.

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 174, estabelece o prazo para a cobrança do crédito tributário, enquanto a Lei nº 6.830/1980 disciplina especificamente a prescrição intercorrente no curso da execução fiscal.

O artigo 40 da LEF, longe de representar obstáculo ilegítimo à arrecadação, concretiza uma necessidade própria do Estado de Direito, sendo esta a impossibilidade de manutenção indefinida de uma pretensão executiva sem efetividade.

O Supremo Tribunal Federal, no Tema 390[28], reconheceu a constitucionalidade do instituto e estabeleceu que, após o período de suspensão de um ano previsto na LEF, inicia-se automaticamente o prazo prescricional tributário.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, estabeleceu critérios objetivos para sua aplicação, especialmente nos Temas 566, 567 e 568, relacionados ao início automático da suspensão, ao início do prazo prescricional e à necessidade de efetividade dos atos capazes de interferir em seu curso.

A partir desses elementos, pode-se compreender a prescrição intercorrente como verdadeiro limite temporal ao poder de cobrança do Estado.

Não se trata de negar a existência do crédito tributário nem de premiar o inadimplemento, trata-se de reconhecer que o exercício da pretensão executiva deve ocorrer dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

O Estado pode e deve cobrar, mas não indefinidamente, essa conclusão decorre não apenas da Lei de Execuções Fiscais, mas da própria lógica constitucional de um Estado submetido ao Direito.

A segurança jurídica exige que as relações jurídicas possam alcançar estabilidade, a

[28] Supremo Tribunal Federal. Tema 390 da Repercussão Geral. RE 636.562/SC.

duração razoável do processo impede que a atividade jurisdicional se prolongue indefinidamente sem justificativa. A eficiência exige que os atos executivos sejam direcionados à obtenção de resultados concretos.

Nesse contexto, a prescrição intercorrente desempenha papel de equilíbrio entre o interesse público na arrecadação e os direitos fundamentais do contribuinte.

Também por isso se mostra relevante a possibilidade de seu reconhecimento por Exceção de Pré-Executividade, quando a matéria puder ser conhecida de ofício e não exigir dilação probatória, conforme a Súmula 393 do STJ e a jurisprudência recente da Corte.

O instituto, portanto, não deve ser visto como uma fragilização da atividade arrecadatória estatal, mas sim, seus limites contribuem para conferir legitimidade à própria atuação do Estado.

A autoridade pública é mais legítima justamente porque também está submetida ao Direito e a prescrição intercorrente traduz essa ideia no âmbito da execução fiscal: o poder estatal de cobrança é legítimo, necessário e protegido pelo ordenamento, mas não é eterno.

12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1980.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 314**. Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente. Primeira Seção, julgado em 12 dez. 2005, DJ 8 fev. 2006, p. 258.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 393**. A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória. Primeira Seção, julgado em 23 set. 2009, DJe 7 out. 2009.



BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 566.** REsp 1.340.553/RS. Execução fiscal. Art. 40 da Lei nº 6.830/1980. Início automático do prazo de suspensão a partir da ciência da Fazenda Pública acerca da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis. Brasília, DF: STJ, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 567**. REsp 1.340.553/RS. Execução fiscal. Art. 40 da Lei nº 6.830/1980. Início automático do prazo prescricional após o encerramento do período de suspensão. Brasília, DF: STJ, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 568**. REsp 1.340.553/RS. Execução fiscal. Art. 40 da Lei nº 6.830/1980. Efetiva constrição patrimonial e efetiva citação como atos aptos a interromper a prescrição intercorrente. Brasília, DF: STJ, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1.229**. REsp 2.046.269/PR, REsp 2.050.597/RO e REsp 2.076.321/SP. Execução fiscal. Exceção de pré-executividade. Prescrição intercorrente. Honorários advocatícios. Brasília, DF: STJ, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 839**. Execução fiscal. Prescrição intercorrente. Bloqueio ou indisponibilidade de bens. Efetiva constrição patrimonial. Interrupção do prazo. REsp 2.174.870/MG. Brasília, DF: STJ, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 390 da Repercussão Geral**. RE 636.562/SC. Constitucionalidade do artigo 40 da Lei nº 6.830/1980 e disciplina da prescrição intercorrente. Brasília, DF: STF, 2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução Civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário.** 14. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de Execução e Cumprimento de Sentença**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.