

**TEMA 1.294/STJ: INAPLICABILIDADE DO DECRETO 20.910/1932 À
PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS
ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

João Antonio Luz Bolognesi

Bacharel em Direito pela PUCPR

Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

joao.bolognesi@justen.com.br

Pedro Henrique Savaris

Acadêmico de Direito na PUCPR

Estagiário da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

pedro.savaris@justen.com.br

João Vitor Pieri Tassinari

Acadêmico de Direito na UFPR

Estagiário da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

joao.tassinari@justen.com.br

1. O Tema 1.294/STJ

Em dezembro de 2025, o Superior Tribunal de Justiça julgou o [Tema 1.294](#), sob o rito dos recursos repetitivos, fixando entendimento sobre a aplicabilidade do Decreto 20.910/1932 (que estabelece o prazo prescricional das pretensões contra a Fazenda Pública) para reconhecer a prescrição intercorrente em processos administrativos sancionadores.

Ficou definido que o Decreto não pode ser aplicado para suprir a falta de legislação municipal ou estadual sobre o tema, já que esse diploma não dispõe expressamente sobre prescrição intercorrente. Logo, segundo o entendimento anteriormente consolidado no STJ, essa modalidade de extinção do processo demandaria disposição específica.

Por isso, firmou-se a seguinte tese: “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.” Ou seja, sem regulamentação específica dos Estados e dos Municípios, não há prescrição intercorrente nos respectivos processos administrativos.

2. As normas em discussão

Destacam-se duas normas no julgamento do tema.

Uma delas é o [Decreto 20.910/32](#), cujo art. 1º dispõe que “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.” Apesar de a redação do dispositivo apontar que a prescrição incidiria em processos *contra* a Fazenda, ele também é aplicável, na falta de lei específica, em processos administrativos sancionadores pelo princípio da simetria, após a constituição do crédito.

A outra é a [Lei 9.873/1999](#), que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. O art. 1º, § 1º, dessa Lei define que, em processos administrativos paralisados por mais de três anos em que estejam pendentes despachos ou decisões, incide a prescrição. Como essa Lei refere-se à ação punitiva pela Administração Pública Federal, o STJ entende que ela não é aplicável aos processos nas esferas estaduais ou municipais.

3. Os casos representativos

Foram tomados dois casos como representativos da controvérsia.

O primeiro deles é o REsp 2.002.589/PR. Nesse caso, buscou-se a nulidade de decisão proferida em processo administrativo que impôs multa ao particular. Alegou-se que a decisão teria sido proferida após inércia administrativa e, portanto, seria aplicável o prazo prescricional de três anos estabelecido pelo art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, relativo à prescrição intercorrente. Se não, seria aplicável o prazo quinquenal do Decreto 20.910/1932. A ação foi julgada procedente em primeiro grau. O TJPR manteve a sentença, entendendo que o Decreto 20.910/1932 poderia ser usado para embasar a prescrição intercorrente. Contra essa decisão, foi interposto Recurso Especial pelo Estado do Paraná.

O segundo é o REsp 2.137.071/MG. Nesse caso, foi interposto Agravo de Instrumento contra decisão que rejeitou exceção de pré-executividade. O agravante alegou que houve inércia processual no processo administrativo que fixou a multa que embasa a execução. Assim, com base na aplicação do Decreto 20.910/1932, teria ocorrido a prescrição intercorrente. O TJMG deu provimento ao agravo entendendo que o Decreto seria aplicável. O Estado de Minas Gerais interpôs Recurso Especial contra esse acórdão.

4. O que decidiram os acórdãos representativos da controvérsia

Esses acórdãos reiteraram o entendimento já consolidado pelo STJ, de que a Lei 9.873/1999, ainda que regule a prescrição intercorrente, tem sua abrangência restrita à Administração Pública Federal. Por isso, não seria aplicável em casos envolvendo processos da administração estadual ou municipal.

Em seguida, pontuam que o Decreto objeto da controvérsia não contempla de forma expressa a prescrição intercorrente. Apesar de a jurisprudência ter passado a incluir sua aplicação por analogia, esse não seria o caminho adequado.

Os acórdãos apontam que, em decisão que ensejou a edição da Súmula 467/STJ (Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução

da multa por infração ambiental), ficou definido que o prazo do art. 1º do Decreto 20.910/32 só passaria a correr após o término do processo administrativo. Com isso, o Decreto não poderia embasar a prescrição antes da constituição definitiva do crédito (ou seja, antes de uma decisão final no processo administrativo).

Além disso, os acórdãos mencionam diversos julgados anteriores do STJ, nos quais se definem que o art. 1º do Decreto 20.910/1932 regula somente 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 (REsp 1.662.786/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 16/06/2017; AgInt no REsp 2.035.347/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 22/06/2023; AgInt no REsp 1.800.648/PR, Primeira Turma Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, DJe de 11/4/2024; AgInt nos EDcl no REsp n. 2.075.288/MG, Primeira Turma, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe de 16/08/2024; REsp 1.811.053/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 10/09/2019).

Os acórdãos apontam que a prescrição intercorrente demanda previsão expressa, e que a autonomia dos Estados e dos Municípios não pode ser *“suprimida por interpretação judicial que imponha regras de prescrição e decadência não previstas em lei”*.

Com isso, esclarecem que, *“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.”*

5. A prescrição intercorrente como garantia da segurança jurídica

A prescrição intercorrente no âmbito administrativo é compreendida como *“como aquela que se consuma pela paralisação dos autos administrativos por longo período sem que a autoridade competente pratique qualquer ato de empenho procedimental”* (Tema 1.294/STJ).

Essa modalidade de prescrição é um instrumento de contenção da inércia estatal e de concretização da segurança jurídica, na medida em que impede a perpetuação indefinida de processos administrativos sancionadores. Sua função teleológica é clara: evitar que o administrado permaneça indefinidamente submetido a um estado de incerteza quanto à definição de sua situação jurídica, em afronta aos princípios da estabilidade das relações jurídicas e da razoável duração do processo.

Conforme ensina Marçal Justen Filho, a ordem jurídica não admite o prolongamento indefinido de processos administrativos. A Constituição Federal, ao assegurar o direito fundamental à razoável duração do processo (art. 5º,

LXXVIII), veda a submissão do administrado a um estado permanente de incerteza. Assim, se a Administração instaura o processo dentro do prazo legal, mas deixa de lhe dar seguimento por período excessivo e injustificado, a situação merece tratamento jurídico equivalente à ausência de instauração tempestiva do procedimento (*Curso de direito administrativo*. 16. ed. Forense, 2025. p. 920–921).

No entanto, a prescrição intercorrente não decorre automaticamente do simples decurso do tempo ou da paralisação formal do feito. Ela exige a caracterização de inércia imputável ao titular da pretensão, isto é, a ausência injustificada de providências que lhe cabem para impulsionar o procedimento. Assim, se a parte permanece ativa, realiza diligências e noticia nos autos tentativas fundamentadas de viabilizar o andamento, não se justifica impor a consequência extintiva. A finalidade é sancionar a inação, não premiar o devedor (WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: execução*. 18ª ed. RT, 2021, v. 3, p. 386-389).

Nessa linha, a paralisação do processo administrativo ou a demora imputável à Administração Pública acarreta a perda do direito ou do poder cujo exercício dependia da conclusão do feito.

Embora o prazo não corra durante o curso do processo administrativo, a inércia prolongada viola os valores protegidos pela ordem jurídica, legitimando a aplicação da chamada prescrição intercorrente como técnica de preservação da segurança jurídica.

6. Conclusão

O julgamento do Tema 1.294/STJ fixou que a prescrição intercorrente em processos administrativos sancionadores somente pode ser reconhecida quando houver previsão legal expressa, afastando a aplicação analógica do Decreto 20.910/1932 para suprir lacunas normativas nos âmbitos estadual e municipal.

Na prática, enquanto não houver legislação específica nos Estados e Municípios, a paralisação prolongada do processo administrativo não enseja, por si só, a extinção da pretensão punitiva, cabendo ao legislador local disciplinar a matéria.

Assim, se de um lado o Tema 1.294/STJ reafirma a prevalência do princípio da legalidade em matéria sancionadora e o respeito à autonomia normativa dos entes federados, de outro lado evidencia a necessidade de regulamentação da matéria pelos Estados e Municípios, a fim de suprir a lacuna normativa já preenchida no âmbito federal pela Lei 9.873/1999.

Informação bibliográfica do texto:

BOLOGNESI, João Antonio Luz; SAVARIS, Pedro Henrique; TASSINARI, João Vitor Pieri. Tema 1.294/STJ: inaplicabilidade do Decreto 20.910/1932 à prescrição intercorrente nos Processos Administrativos Estaduais e Municipais.

Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 227, janeiro de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].