

A INÉRCIA DA FAZENDA PÚBLICA E A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA EXECUÇÃO FISCAL: O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA *

Patrícia Adriani Hoch **

RESUMO

A paralização dos atos executórios pela inércia da Fazenda Pública e a consequente extinção da Execução Fiscal pelo decurso do prazo prescricional possui extrema relevância, na medida em que consolida o princípio da segurança jurídica. Diante disso, o presente estudo visa verificar de que forma é reconhecida a prescrição intercorrente no âmbito da Execução Fiscal no Brasil. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se do estudo da legislação e da doutrina relacionados à aplicação da prescrição intercorrente na Execução Fiscal até a análise jurisprudencial sobre o tema. Agregou-se o método de procedimento monográfico ou de estudo de caso, através do qual foram analisadas as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), consideradas pertinentes para a pesquisa, tendo como filtro as palavras "inércia e fazenda pública e prescrição intercorrente e execução fiscal". Concluiu-se que o STJ não possui entendimento consolidado acerca da configuração da inércia fazendária, a qual pode ser reconhecida diante da ausência de impulso processual pelo ente ou quando não há resultado útil das diligências realizadas com a finalidade de atingir o patrimônio do devedor, deixando margem para interpretação pelas instâncias ordinárias, a partir da análise do contexto fático-probatório no caso concreto.

Palavras-Chave: inércia; Fazenda Pública; Execução Fiscal; prescrição intercorrente; Superior Tribunal de Justiça.

ABSTRACT

The stoppage of implementing acts by the inertia of the Public Treasury and the consequent extinction of Fiscal Execution by the prescription period has course

* Artigo recebido em: 31/03/2014
Artigo aceito em: 23/08/2014

** Mestranda pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-graduanda em Direito Processual Tributário pela Universidade Anhanguera Uniderp. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Advogada. Email: patricia.adriani@hotmail.com

extremely important, in that it consolidates the principle of legal certainty. Therefore, this study aims to verify how is recognized intercurrent prescription under the Fiscal Execution in Brazil. For this, we used the deductive method of approach, starting from the study of law and doctrine related to the application of prescription in Fiscal Execution to the jurisprudential analysis of the topic. He added the method of monographic procedure or case study through which we analyzed the decisions rendered by the Superior Court of Justice (STJ), considered relevant to the research, with the filter words "inertia and Public Treasury and intercurrent prescription and Fiscal Execution". It was concluded that the STJ hasn't a solid understanding of the configuration of the Public Treasury inertia, which can be recognized in the absence of procedural impetus by the entity or when no useful result of the steps taken in order to reach the assets of the debtor, leaving room for interpretation by the ordinary instances, from the analysis of the factual context-evidence in this case.

Keywords: inertia; Public Treasury; Fiscal Execution; intercurrent prescription; Superior Court of Justice.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A regulamentação e aplicação do instituto da prescrição intercorrente do crédito tributário no âmbito da Execução Fiscal é de fundamental importância para o Direito Processual Tributário. A inatividade do processo executivo pelo prazo de cinco anos decorrente da inércia da Fazenda Pública impulsiona debates e estudos jurídicos relacionados à ocorrência da prescrição intercorrente, na medida em que desobriga o devedor a pagar o crédito fazendário exigido, em que pese o viés arrecadatário estatal pautado pelo interesse público.

Assim sendo, se mostra essencial o estudo da legislação e doutrina relacionadas ao tema proposto, bem como a análise de decisões jurisprudenciais que enfrentem a matéria, a fim de verificar de que forma é reconhecida a prescrição intercorrente no âmbito da Execução Fiscal no Brasil, sob o aspecto da atuação da Fazenda Pública.

Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se do estudo da legislação e da doutrina relacionados à aplicação da prescrição intercorrente na Execução Fiscal até a análise jurisprudencial sobre o tema. Agregou-se o método de procedimento monográfico ou de estudo de caso, através do qual foram analisadas as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), consideradas pertinentes para a pesquisa, tendo como filtro as palavras “inércia e fazenda pública e prescrição intercorrente e execução fiscal”.

2. A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA EXECUÇÃO FISCAL E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

A Execução Fiscal é um procedimento especial disciplinado pela Lei ordinária nº 6830, de 22 de setembro de 1980 (BRASIL, 1980d), em que a Fazenda Pública realiza a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública em face dos contribuintes.

No entanto, na maioria das vezes os processos executivos fiscais são inexitosos, conforme apontou o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizado em 2011.¹ A pesquisa concluiu que:

O processamento da execução fiscal é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem. Apenas três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação (sendo que em 36,9% dos casos não há citação válida, e em 43,5% o devedor não é encontrado). Destes, a penhora de bens ocorre em apenas um quarto dos casos (ou seja, 15% do total), mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Contudo, dos 2,6% do total de processos que chega a leilão, em apenas 0,2% o resultado satisfaz o crédito. A adjudicação extingue a ação em 0,3% dos casos. A defesa é pouco utilizada e é baixo seu acolhimento: a objeção de pre-executividade ocorre em 4,4% dos casos e os embargos à execução em 6,4%, sendo seu índice de acolhimento, respectivamente, de 7,4% e 20,2%. Observe-se que, do total de processos da amostra deste estudo, a procedência destes mecanismos de defesa foi reconhecida em apenas 1,3% dos casos. O resultado das ações de execução fiscal é geralmente extremo: o pagamento (em 33,9% dos casos, no geral, e em 45%, se há citação pessoal) ou a prescrição (27,7%) e o cancelamento da dívida (17%) (IPEA, 2011a, p. 32-33).

Verifica-se, assim, que em 27,7% das Execuções Fiscais é reconhecida a prescrição, sendo que, além da possibilidade do reconhecimento da prescrição direta, os processos executivos fiscais se destacam em virtude da chamada prescrição intercorrente, instituto que possui grande relevância e consagra o princípio da segurança jurídica.

Durante o curso da Execução Fiscal, em caso de o devedor não ter sido encontrado ou de não serem localizados bens penhoráveis do devedor, é possível a suspensão do processo pelo prazo de um ano, após o qual o Juiz determinará o arquivamento dos autos, conforme dispõe o artigo 40 da referida legislação², acrescentado pela Lei nº 11.051, de dezembro de 2004.

¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2014a.

² 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.

A partir dessa decisão, se houver o transcurso do prazo prescricional de cinco anos, o Juiz poderá reconhecer a chamada prescrição intercorrente, a qual, sinteticamente, consiste na “verificação da inércia da Fazenda Pública, face à insolvência do executado, no decorrer dos autos de execução fiscal já proposto” (SANDER; BARANDAS, 2012).³

De maneira mais ampla, explica Álvares (1998):⁴

[...] se, a qualquer momento, faltar a necessária diligência, houver negligência ou omissão na promoção da cobrança, a prescrição não estará afastada, pois a causa interruptiva, que foi a propositura da ação de cobrança, não estará cumprindo a finalidade que lhe é imanente. Em tal caso, a prescrição deixará de estar interrompida, e terá reinício o seu curso, consumando-se ao final do prazo. À prescrição que assim ocorre denomina-se prescrição intercorrente. Não se trata de nova modalidade de prescrição; ou de prescrição não prevista em lei; ou, ainda, de prescrição de construção pretoriana. Trata-se, na verdade, da mesma prescrição prevista em lei, no art. 174 do CTN, para os créditos tributários, por exemplo, que recomeça a correr dentro daquele período em que, em condições normais, não deveria correr, ante a postura ativa e efetiva do credor.

Nesse diapasão, a prescrição intercorrente garante a extinção do crédito tributário, com base no artigo 156, inciso V, do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966b), e de processos executórios que não resultarão na satisfação do crédito tributário, nos termos do artigo 269, inciso IV, do Código de Processo Civil (BRASIL, 1980c), evitando-se o desgaste da máquina pública e custos relacionados à execução de diligências inexitosas. Ressalta-se que, em casos de frustração da pretensão

§ 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. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 11.960, de 2009).

³ SANDER, Annelise Cristine Emidio Sander; BARANDAS, Aline. Aspectos práticos e teóricos da prescrição intercorrente nos processos executivos fiscais. **Revista de Direito Público, Londrina**, v. 7, n. 3, set./dez. 2012, p.133.

⁴ ÁLVARES, Manoel et al. **Execução fiscal: doutrina e jurisprudência**. Coord. Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: Saraiva, 1998, p.549.

executória, o custo do processo executivo fiscal merece ser levado em consideração, pois:

[...] O custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela PGFN junto à Justiça Federal é de R\$ 5.606,67. O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito é de 25,8% (IPEA, 2011b, p. 16).

Nesse panorama, o fundamento mais importante da aplicação do instituto da prescrição intercorrente é o “fato de o Erário não poder cobrar tributos ad infinito, levando a duração irrazoável do processo de execução fiscal” (SANDER; BARANDAS, 2012),⁵ justificando a aplicação do princípio da segurança jurídica.

A segurança, em sentido lato, possui fundamental importância no Estado Democrático de Direito, razão pela qual consta no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988a).⁶ Para Paulsen (2012),⁷ “a garantia e a determinação de promoção de segurança revelam-se no plano deôntico (“dever-ser”), implicitamente, como princípio da segurança jurídica”.

Segundo o Ministro Delgado (2007),⁸ a segurança jurídica deve ser examinada sob diversos prismas, quais sejam: a) garantia de previsibilidade das decisões judiciais; b) meio de serem asseguradas as estabilidades das relações sociais; c) veículo garantidor da fundamentação das decisões; d) obstáculos ao modo inovador de pensar dos magistrados; e) entidade fortalecedora das súmulas

⁵ SANDER, Annelise Cristine Emidio Sander; BARANDAS, Aline. Aspectos práticos e teóricos da prescrição intercorrente nos processos executivos fiscais. **Revista de Direito Público, Londrina**, v. 7, n. 3, set./dez. 2012, p.131.

⁶ BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 05 out. 1988.

⁷ PAULSEN, Leandro. **Segurança jurídica, certeza do direito e tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através de garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p.26.

⁸ DELGADO, José Augusto. **A imprevisibilidade das decisões judiciais e seus reflexos na segurança jurídica**. 2007, p.4. Disponível em: http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001105/A%20IMPREVISIBILIDADE%20DAS%20DECIS%C3%95ES%20JUDICI%C3%81RIAS%20E%20SEUS%20REFLEXOS%20NA%20SEGURAN%C3%87A%20JUR%C3%8DDICA.doc. Acesso em: 19 nov. 2014.

jurisprudenciais (por convergência e por divergência), impeditiva de recursos e vinculante; f) fundamentação judicial adequada.

Tais pressupostos da segurança jurídica importam em um vasto campo de discussão acerca dos impactos produzidos pelas decisões judiciais, especialmente em matéria tributária, pois:

A jurisprudência (decisões dos Tribunais Judiciais) é um dos instrumentos que, quando adequadamente manipulada, contribui para consagrar a força da segurança jurídica e instalar, com a solução de modo uniforme dos conflitos, confiabilidade nos negócios jurídicos a serem celebrados, em face da previsibilidade de regras conhecidas e estáveis que os regulam (DELGADO, 2007, p. 14).

Na esfera tributária, a segurança jurídica passou a ser compreendida como um pressuposto essencial para garantir a confiança do contribuinte nas suas relações com o Fisco (CAVALCANTE, 2009).⁹ Nesse sentido, Paulsen (2006)¹⁰ a considera um sobreprincípio, ao afirmar que:

O princípio da segurança jurídica atua como sobreprincípio em matéria tributária, implicando uma visão axiológica convergente da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade, garantias que asseguram a certeza do direito de modo mais intenso que nas demais searas de regulamentação das relações com a Administração.

Ao concretizar essa base principiológica, “o princípio da segurança jurídica denota importância incontestável, haja vista seu papel de assegurar a estabilidade nas relações jurídico-tributárias” (PEREIRA, 2011).¹¹ Torres (2011)¹² elucida, de forma mais ampla, os objetivos da aplicação do princípio da segurança jurídica:

⁹ CAVALCANTE, Sayonara de Medeiros. A segurança jurídica em matéria tributária e sua interface com o princípio da proteção à confiança. **Revista CEJ, Brasília, Ano XIII, n. 46**, 2009, p.114

¹⁰ PAULSEN, Leandro. **Segurança jurídica, certeza do direito e tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através de garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.166.

¹¹ PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Sobreprincípio da segurança jurídica em matéria tributária**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 out. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.33664&seo=1>>. Acesso em: 19 nov. 2014, p.1.

¹² TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Positivo e Segurança Jurídica**: Metodica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário. São Paulo: Melhoramentos, 2011, p.34.

A segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário deve propiciar elevado grau de confiança legítima não somente quanto à forma ou aos efeitos da legalidade, mas também quanto à substância dos critérios adotado para efetivação de outros princípios, imunidades, garantias e competências, inclusive aqueles pertinentes ao subsistema de justiça tributária (não discriminação, vedação de privilégios, capacidade contributiva, proteção ao mínimo vital, não confisco, entre outros). Nisso consiste o regime de segurança jurídica sistêmica inerente ao Estado Democrático de Direito aplicado à matéria tributária, um sistema de confiabilidade e efetividade de direitos e garantias dos contribuintes e do próprio Estado, a depender do tipo de relação jurídica constitucional instaurada.

Nesse viés, “a segurança jurídica se abstrai da lei para manutenção ou cumprimento do que está determinado, de forma a garantir que a lide se inicie, se desenvolva e termine, com resolução satisfatória ou não da finalidade para os agentes” BOUFLEUR; WICKERT, 2004),¹³ possuindo fundamental importância no âmbito das Execuções Fiscais.

Como visto, a prescrição intercorrente se diferencia das outras espécies, na medida em que é decretada após a citação do devedor na Execução Fiscal. Para esclarecer o marco inicial do referido instituto, no ano de 2005, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula nº 314, segundo a qual: “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”.

Entretanto, segundo afirma Theodoro Júnior (1998),¹⁴ “a prescrição intercorrente pressupõe inércia imputável à Fazenda Pública”, não bastando o simples decurso do prazo prescricional. Essa exigência, relacionada à atuação fazendária, é alvo de inúmeras controvérsias no âmbito doutrinário e jurisprudencial, conforme será exposto de forma minuciosa nos próximos tópicos.

¹³ BOUFLEUR, Silvine; WICKERT, Lisiane Beatriz. A prescrição intercorrente como segurança jurídica enquanto possibilidade de extinção do processo executivo fiscal: sistematização de alguns posicionamentos. In: **Direito em Debate**, Ano XII, nº 22, jul./dez. 2004, p. 133.

¹⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**: comentários e jurisprudência. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 127.

3. A INÉRCIA DA FAZENDA PÚBLICA NO ÂMBITO DO PROCESSO TRIBUTÁRIO COMO JUSTIFICATIVA DA APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Como todo e qualquer processo executivo, “a execução fiscal rege-se pelos princípios da máxima efetividade e da menor restrição possível, ou seja, a execução fiscal é realizada no interesse do credor, qual seja a Fazenda Pública” (SANDER; BARANDAS, 2012).¹⁵

De forma peculiar, o interesse do credor fazendário deve ser pautado no interesse público¹⁶, o qual “inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação” (DI PIETRO, 1991).¹⁷ Consoante afirma Cunha (2007, p. 33), “a Fazenda Pública revela-se como fautor do interesse público, devendo atender à finalidade da lei de consecução do bem comum, a fim de alcançar as metas de manter a boa convivência dos indivíduos que compõem a sociedade”.

Entretanto, comumente a Fazenda Pública encontra obstáculos para garantir a efetividade da pretensão executiva tributária, sobretudo, quando não logra êxito em atingir a esfera patrimonial do devedor. Tal situação pode culminar na prescrição, instituto que se opera através da conjugação de dois fatores: o decurso do tempo e a inércia do titular do direito. Amaro (2012)¹⁸ relaciona tais circunstâncias à aplicação da segurança jurídica, tratada no tópico anterior, esclarecendo que:

O direito positivo não socorre a quem permanece inerte, durante largo espaço de tempo, sem exercitar seus direitos. Por isso, esgotado certo prazo, assinalado em lei, prestigiam-se a certeza e a segurança, e sacrifica-se o eventual direito daquele que se manteve inativo no que respeita à atuação ou defesa desse direito.

¹⁵ SANDER, Annelise Cristine Emidio Sander; BARANDAS, Aline. Aspectos práticos e teóricos da prescrição intercorrente nos processos executivos fiscais. **Revista de Direito Público, Londrina**, v. 7, n. 3, set./dez. 2012, p. 142.

¹⁶ “A cobrança judicial das dívidas para com o Estado é ditada pelo interesse público e, sendo uma modalidade de controle judicial dos atos da administração pública, deve assegurar o equilíbrio – político, econômico e financeiro – entre o poder do Estado e o direito do cidadão (THEODORO JÚNIOR, 1998, p. 407).

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p.160.

¹⁸ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.422.

No caso específico das Execuções Fiscais, é comum a ocorrência da prescrição intercorrente, já citada, a qual possui duas causas: a) a inércia da Fazenda em perseguir o crédito fiscal, após o ajuizamento da execução; b) a não localização de bens penhoráveis, nos termos do artigo 40 da LEF. Em ambos os casos, ocorre a paralização do processo executivo, frustrando a finalidade a qual se propõe, qual seja, a satisfação do crédito tributário.

Dentre os estudos referentes à inércia do credor, cabe destacar as palavras de Toniolo (2007):¹⁹

Quando o autor abandona a ação, deixando de exercer os poderes, as faculdades e os deveres inerentes ao polo processual que ocupa, deixa também de exercer a pretensão correspondente ao crédito afirmado em juízo. Logo, volta-se ao estado de inércia e ao abandono do direito por seu titular, com as consequências que tanto repudiam o ordenamento jurídico.

O reconhecimento da prescrição intercorrente pela inércia fazendária representa uma penalização pela desídia ou inatividade do Fisco em diligenciar no sentido de dar efetividade à Execução Fiscal, em face do ônus de impulsionar o processo, após a propositura. Para tanto, a Fazenda Pública possui o direito de requerer a penhora de bens, seja *online* através do convênio BacenJud²⁰ ou por meio de Oficial de Justiça, a decretação de indisponibilidade de bens (nos casos previstos em lei), entre outros.

A prescrição intercorrente também ocorre quando existe a atuação diligente da Fazenda Pública, mas, após a suspensão do processo, não são encontrados bens penhoráveis do devedor, durante o prazo igual ou superior a cinco anos, tornando a Execução Fiscal inexitosa. Nesse caso, a Fazenda Pública não logra êxito em atingir o patrimônio do devedor, fulminando a pretensão executória.

¹⁹ TONIOLO, Ernesto José. **A Prescrição Intercorrente na Execução Fiscal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p.129-30.

²⁰ O BacenJud foi criado por meio de convênio entre o Banco Central do Brasil e o Poder Judiciário, celebrado em 30 de setembro de 2005 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2005). “Por meio do BacenJud os juízes, com senha previamente cadastrada, preenchem um formulário na internet solicitando as informações necessárias a determinado processo com o objetivo de penhora on line ou outros procedimentos judiciais. A partir daí, a ordem judicial é repassada eletronicamente para os bancos, reduzindo o tempo de tramitação do pedido de informação ou bloqueio e, em consequência, dos processos” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2005).

Todavia, em face da ausência de previsão legal nesse sentido e da importância da aplicação da base principiológica que rege o Direito Processual Tributário, a caracterização da inércia fazendária é controversa na doutrina e na jurisprudência. Há posicionamentos que exigem o resultado útil das diligências requeridas para o afastamento da prescrição intercorrente e, por outro lado, outros que entendem que a Fazenda somente permanece inerte quando deixa de requerer o andamento do processo durante o curso do prazo prescricional.

A respeito dessas divergências e do confronto entre os princípios da segurança jurídica e interesse público, no que tange ao reconhecimento da prescrição intercorrente, sintetizam Bouffleur e Wickert (2004):²¹

As divergências em considerar a efetividade da prescrição intercorrente na extinção do processo executivo fiscal existem, pois estão em jogo a segurança jurídica de um lado e o interesse público de outro, principalmente pelo fato de que muitos não levam em consideração o princípio da adequação para o cumprimento do processo executivo. Assim, a segurança jurídica age no aspecto da não permissão de um estágio irresolúvel do processo executivo, proibindo que se torne permanente uma situação jurídica que não tenha possibilidade de ser resolvida, enquanto o executado não constituir patrimônio capaz de cumprir com o crédito existente contra si. Já o interesse público faz com que os prazos sejam ampliados, restringindo as possibilidades de extinção de execução que visa à garantia do crédito.

A partir dessas considerações teóricas, no próximo tópico serão analisadas as decisões do Superior Tribunal de Justiça, consideradas mais relevantes para a pesquisa, verificando-se, assim, o(s) posicionamento(s) da Corte acerca do tema proposto.

4. O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A pesquisa jurisprudencial foi empreendida no *site* do Superior Tribunal de Justiça através das palavras-chave “inércia e fazenda pública e prescrição

²¹ BOUFLEUR, Silvine; WICKERT, Lisiane Beatriz. A prescrição intercorrente como segurança jurídica enquanto possibilidade de extinção do processo executivo fiscal: sistematização de alguns posicionamentos. In: **Direito em Debate, Ano XII, nº 22**, jul./dez. 2004, p. 123.

intercorrente e execução fiscal”, no mês de novembro de 2014. Foram encontrados 119 acórdãos e 5557 decisões monocráticas. Para a análise qualitativa, no presente estudo serão analisados apenas os acórdãos mais recentes de cada Turma, os quais refletem o posicionamento tomado de forma colegiada no Tribunal, atendendo aos limites e propósitos da pesquisa.

Primeiramente, importante esclarecer que o Superior Tribunal de Justiça possui o posicionamento consolidado de que:

[...] há prescrição intercorrente quando, proposta execução fiscal e decorrido prazo de suspensão (um ano), o feito permanecer paralisado por mais de cinco anos, contados da data do arquivamento, por culpa do exequente, podendo, ainda, ser decretada *ex officio* pelo magistrado, desde que previamente ouvida Fazenda Pública, conforme previsão do art. 40, §4º, da Lei n.6830/8, acrescentado pela Lei 11.051/2004 (BRASIL, 2012e).

Diante disso, a análise dos julgados visa verificar tão-somente o enfrentamento da ocorrência da prescrição intercorrente na Execução Fiscal, a partir do reconhecimento da inércia da Fazenda Pública, razão pela qual serão selecionados aqueles que contemplam tal escopo. Assim, foram excluídas as decisões que tratavam a respeito da prescrição direta do crédito tributário, bem como aquelas que repetiam o teor das decisões já analisadas, evitando-se a tautologia.

Por ocasião do julgamento do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 540259/RJ, em 07 de outubro de 2014, a Segunda Turma entendeu pela manutenção da decisão que reconheceu a ocorrência da prescrição intercorrente pela inércia da Fazenda Pública, a qual, segundo os Ministros, “não conseguiu em tempo razoável promover o regular andamento do feito com a realização de diligência simples, no sentido de localizar a empresa executada ou bens aptos à penhora”. O julgado evidenciou o posicionamento da Turma no sentido de que “somente a inércia injustificada do credor caracteriza a prescrição intercorrente na execução fiscal, não bastando o mero lapso temporal” (BRASIL, 2014f).

Ao apreciar o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 90490/PE, em 22 de maio de 2014, a Primeira Turma expressou o entendimento de que "a configuração da prescrição intercorrente não se faz apenas com a aferição do decurso do lapso quinquenal após a data da citação. Antes, também deve ficar caracterizada a inércia da Fazenda exequente" (BRASIL, 2012g). Todavia, a decisão não deixou claro como é configurada a inércia fazendária, se por ausência de pedido de diligências ou de efetividade das mesmas para atingir o patrimônio do devedor.

Por outro lado, na análise do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 1372530/RS, em 06 de maio de 2014, a Primeira Turma afirmou que as diligências requeridas pelo ente fazendário devem ser frutíferas, entendendo que deve ser reconhecida a prescrição intercorrente "nos casos em que não encontrados bens penhoráveis para a satisfação do crédito após o decurso do prazo quinquenal contado do arquivamento" (BRASIL, 2014h). Em que pese não revelada de forma expressa, evidencia-se a preocupação da Turma com o princípio da segurança jurídica, evitando-se que o crédito tributário seja cobrado indefinidamente.

Nesse sentido, também se destaca o julgamento do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 60819/MS, em 04 de dezembro de 2012, em que a Primeira Turma afirmou que "a falta de impulso oficial do processo, por si só, não exime a responsabilidade da exequente pela condução do feito executivo, mormente quando o transcurso de prazo superior a cinco anos ocorre após a citação" (BRASIL, 2012i). Resta claro, portanto, que a Fazenda Pública possui o dever de impulsionar o processo fiscal, pautando-se pelo interesse público, sob pena de ocorrência da prescrição intercorrente, em caso de paralização dos autos por mais de cinco anos.

Já no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 184273/SP, julgado em 07 de agosto de 2012, a Segunda Turma expressou o objetivo da prescrição intercorrente, qual seja "o de punir o comprovado desinteresse e a negligência da parte autora na condução do processo" (BRASIL, 2012j). No entanto, a Turma manteve a decisão que consignou que o simples pedido de desarquivamento

do feito obsta a configuração da inércia fazendária afirmando que “não se pode equipar a falta de efetividade do processo executivo à inércia da Fazenda Pública, sem a qual é incabível a decretação da prescrição intercorrente”. Ocorre que, tal entendimento implica na perpetuação da execução, independente de seu resultado útil, de modo que recorrentes pedidos de suspensão do feito e de diligências simples impediriam o reconhecimento do decurso do prazo prescricional, afetando sobremaneira a segurança jurídica. Assim, mesmo que a falta de êxito da pretensão executória não decorra da atuação fazendária, é importante consignar que o processo não deve tramitar indefinidamente, o que causa sobrecarga do Poder Judiciário.

Nesse diapasão, não se pode olvidar que no julgamento do Recurso Especial 1102431/RJ, em 09 de dezembro de 2009, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça expressou a necessidade de observância à segurança jurídica, da seguinte forma:

O conflito caracterizador da lide deve estabilizar-se após o decurso de determinado tempo sem promoção da parte interessada pela via da prescrição, impondo segurança jurídica aos litigantes, uma vez que a prescrição indefinida afronta os princípios informadores do sistema tributário. Paralisado o processo por mais de 5 (cinco) anos impõe-se o reconhecimento da prescrição (BRASIL, 2009k).

O confronto entre os julgados demonstra que o Superior Tribunal de Justiça ainda não possui uma jurisprudência uníssona sobre o tema, uma vez que não há um entendimento consolidado acerca da configuração da inércia da Fazenda Pública que caracterize a ocorrência de prescrição intercorrente. Dessa forma, há margem para interpretação e decisões contraditórias pelas instâncias ordinárias, sendo imprescindível que o STJ defina se a inércia ocorre quando a parte interessada deixa de proceder aos atos de impulso processual que lhe compete ou quando não obtenha êxito em localizar os bens dos devedores, não havendo resultado prático para o prosseguimento da Execução Fiscal.

Por fim, importante ressaltar que nas decisões acima mencionadas consta a orientação dada pelo Superior Tribunal de Justiça em relação à ocorrência de prescrição intercorrente na Execução Fiscal, diante da inércia fazendária. Entretanto, a verificação acerca da caracterização tanto da postura executória da Fazenda Pública, da utilidade das diligências requeridas e do decurso do prazo prescricional a partir do arquivamento competem às instâncias ordinárias, uma vez que implica o reexame de matéria fático-probatória, vedado a esta Corte Superior, nos termos da Súmula 7/STJ, consoante julgamento do Recurso Especial 1419685/ RS, em 05 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013I).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de bens do devedor aptos a solver a obrigação tributária muitas vezes culmina na extinção do crédito tributário pela prescrição intercorrente, tendo em vista que a atuação fazendária, mesmo que diligente, não logra êxito no curso da Execução Fiscal. Nesses casos, assume destaque a aplicação do princípio da segurança jurídica, a fim de evitar a persecução perpétua do patrimônio do devedor, em que pese o interesse público e o viés arrecadatório da atuação fazendária.

Nesse panorama, através do estudo empreendido, apesar de não esgotar a matéria, verificou-se que a aplicação do instituto da prescrição intercorrente apresenta controvérsias doutrinárias e, sobretudo, jurisprudenciais, notadamente no que tange à caracterização da inércia da Fazenda Pública.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, objeto da pesquisa, foram encontrados inúmeras decisões enfrentando a temática, todavia, percebeu-se que não há uniformização referente ao que pode ser considerado inércia do Fisco, após a suspensão da Execução Fiscal, de modo a ensejar sua extinção pela prescrição intercorrente. Tal situação decorre, sobretudo, da impossibilidade de reexame de matéria fática pela Corte Superior, razão pela qual deixam de ser analisados os

critérios da inércia da Fazenda Pública, sobretudo, a utilidade das diligências requeridas, bem como o decurso do prazo prescricional de cinco anos.

Nesse sentido, a caracterização da inércia fazendária é prejudicada, visto que relaciona-se diretamente com a análise do contexto fático-probatório, especialmente a (in)existência de resultados práticos nas diligências requeridas pelo ente fazendária e/ou de simples requerimentos que visem a satisfação do crédito, independente do respectivo êxito.

Dessa forma, há margem para que as instâncias ordinárias analisem cada caso concreto, em prejuízo da segurança jurídica, sendo essencial que o Superior Tribunal de Justiça uniformize sua própria jurisprudência emanando uma orientação geral a respeito do tema, em face da ausência de previsão legal específica.

REFERÊNCIAS

ÁLVARES, Manoel et al. **Execução fiscal**: doutrina e jurisprudência. Coord. Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: Saraiva, 1998.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Convênio Bacen/STJ/CJF – 2005**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/https/bacenjud/convenio_STJ.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2014.

BOUFLEUR, Silvine; WICKERT, Lisiane Beatriz. A prescrição intercorrente como segurança jurídica enquanto possibilidade de extinção do processo executivo fiscal: sistematização de alguns posicionamentos. In: **Direito em Debate, Ano XII, nº 22, jul./dez. 2004, p. 123 -145**.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 05 out. 1988**.

_____. 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 República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 25 out. 1966**.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 17 jan. 1973**.

_____. 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 República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 22 set. 1980**.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Tributário. Execução Fiscal. Prescrição Intercorrente Não Caracterizada. AgRg no AREsp 232.917/RS. Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. Data do Julgamento: 23/10/2012. DJe 31/10/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201201989436&dt_publicacao=31/10/2012>. Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. _____. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Tributário e Processual Civil. Execução Fiscal. Arquivamento do Feito. Despacho. Prescindibilidade. Oitiva da Fazenda. Ausência de Demonstração de Causas Suspensivas ou Interruptivas. Princípios da Celeridade Processual e da Instrumentalidade das Formas. Nulidade Suprida Ante Ausência De Prejuízo. Prescrição Intercorrente. Ocorrência.

Inércia da Fazenda Pública. Súmula 7 do STJ. AgRg no AREsp 540.259/RJ. Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma. Data do Julgamento: 07/10/2014. DJe 14/10/2014. Disponível em: <
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201401588958&dt_publicacao=14/10/2014>. Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. _____. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Tributário. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Execução Fiscal. Redirecionamento. Prescrição Intercorrente. Inércia da Fazenda Pública Não Configurada. Sucessão Empresarial. Reexame de Provas. Não Cabimento. Súmula 7/STJ Agravo Não Provido. AgRg no AREsp 90.490/PE. Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma. Data do Julgamento: 22/05/2014. DJe 28/05/2014. Disponível em: <
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201102834434&dt_publicacao=28/05/2014>. Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. _____. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Processual Civil. Incorre Violação ao Art. 557, Caput do CPC quando a decisão singular do Relator funda-Se na jurisprudência dominante do respectivo Tribunal ou de Tribunal Superior, além do que faculta-se à parte a interposição de agravo regimental, por meio do qual a questão poderá ser submetida ao colegiado competente, tal como no presente caso, em que a pretensão recursal restou afastada de forma fundamentada. Tributário. Execução Fiscal que perdura ineficaz por mais de dez anos após a citação do devedor. Inércia da Fazenda Pública. Prescrição Intercorrente. Súmula 7/STJ. Precedentes. Agravo Regimental Desprovido. AgRg no Ag 1372530/RS. Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma. Data de julgamento: 06/05/2014. DJe 19/05/2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201002177869&dt_publicacao=19/05/2014>. Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. _____. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Tributário. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Execução Fiscal. Inércia Da Exequente. Prescrição Intercorrente. Ocorrência. Agravo Não Provido. AgRg no AREsp 60.819/MS. Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma. Data do Julgamento: 04/12/2012. DJe 10/12/2012. Disponível em: <
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201102349138&dt_publicacao=10/12/2012>. Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. _____. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Tributário. Processual Civil. Ausência de Violação dos Arts. 165, 458 E 535 do CPC. Execução Fiscal. Prescrição Intercorrente. Art. 40, § 4º, da LEF. Não Ocorrência. Inércia Da Fazenda Pública. Súmula 7/STJ. AgRg no AREsp 184.273/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma. Data do Julgamento: 07/08/2012. DJe 14/08/2012.

Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteireteor/?num_registro=201201101038&dt_publicacao=14/08/2012>. Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. _____. Recurso Especial. Processual Civil. Tributário. Recurso Especial Representativo de Controvérsia. Art. 543-C, do CPC. Execução Fiscal. Prescrição Intercorrente. Paralisação do Processo por culpa do Poder Judiciário. Súmula 106 do STJ. Reexame De Matéria Fático-Probatória. Súmula 07/STJ. REsp 1102431/RJ. Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção. Data de Julgamento: 09/12/2009. DJe 01/02/2010. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteireteor/?num_registro=200802558208&dt_publicacao=01/02/2010>. Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. _____. Recurso Especial. Processual Civil. Tributário. Recurso Especial Representativo de Controvérsia. Art. 543-C do CPC. Execução Fiscal. Prescrição Intercorrente. Inércia da Fazenda Pública. Súmula 7 do STJ. REsp 1419685/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma. Data de julgamento: 05/12/2013. DJe 13/12/2013. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteireteor/?num_registro=201303862432&dt_publicacao=13/12/2013>. Acesso em: 21 nov. 2014.

CAVALCANTE, Sayonara de Medeiros. A segurança jurídica em matéria tributária e sua interface com o princípio da proteção à confiança. **Revista CEJ, Brasília, Ano XIII, n. 46, p. 113-119, jul./set. 2009.**

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **BacenJud.** Disponível em:
<<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/bacenjud>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo. 5 ed. ver., ampl. e atual.** São Paulo: Dialética, 2007.

DELGADO, José Augusto. **A imprevisibilidade das decisões judiciais e seus reflexos na segurança jurídica.** Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001105/A%20IMPREVISIBILIDADE%20DAS%20DECIS%C3%95ES%20JUDICI%C3%81RIAS%20E%20SEUS%20REFLEXOS%20NA%20SEGURAN%C3%87A%20JUR%C3%8DDICA.doc>. Acesso em: 19 nov. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988.** São Paulo: Atlas, 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2014a.

_____. **Custo e tempo do processo de Execução Fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecniciadiest1.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2014b.

PAULSEN, Leandro. **Segurança jurídica, certeza do direito e tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através de garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Sobreprincípio da segurança jurídica em matéria tributária**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 out. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.33664&seo=1>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

SANDER, Annelise Cristine Emidio Sander; BARANDAS, Aline. Aspectos práticos e teóricos da prescrição intercorrente nos processos executivos fiscais. **Revista de Direito Público, Londrina**, v. 7, n. 3, p. 125-146, set./dez. 2012.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal: comentários e jurisprudência**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

TONIOLO, Ernesto José. **A Prescrição Intercorrente na Execução Fiscal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Positivo e Segurança Jurídica: Metodica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Melhoramentos, 2011.