

Marcelo Mendo Gomes de Souza
Coordenador

A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS – CFEM

AUTORES

Adriano Drummond Cançado Trindade
Alexandre Coutinho da Silveira
Ana Carolina Valladares Belisário
Andréa Viggiano Gonçalves
Daniel Ribeiro Pettersen
Danielle de Carvalho Pacheco de Melo
Fernando Facury Scaff
Frederico Munia Machado
Geraldo Valentim Neto
Guilherme Corrêa da Fonseca Lima

Guilherme Simões Ferreira
Herbert Pereira da Silva
José Mendo Mizael de Souza
Leopoldo Gomes Muraro
Marcelo Mendo Gomes de Souza
Maurício Pellegrino de Souza
Paula Azevedo de Castro
Priscila Ramos Netto Viana
Solange Maria Santos Costa

APRESENTAÇÃO

João Santos Coelho Neto



Marcelo Mendo Gomes de Souza
Coordenador

A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS – CFEM



Belo Horizonte

2011



Copyright © 2011 Editora Del Rey Ltda.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, sejam quais forem os meios empregados, sem a permissão, por escrito, da Editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

EDITORA DEL REY LTDA.
www.livrariadelrey.com.br

Editor: Arnaldo Oliveira

Editor Adjunto: Ricardo A. Malheiros Fiuza

Editora Assistente: Waneska Diniz

Coordenação Editorial: Letícia Neves

Editoração: Reginaldo César Pedrosa

Revisão: Alessandra Valadares

Capa: CYB Comunicação

Editora / MG

Av. Contorno, 4355 – Funcionários
Belo Horizonte-MG – CEP 30110-027
Telefax: (31) 3284-5845
editora@delreyonline.com.br

Conselho Editorial:

Alice de Souza Birchall
Antônio Augusto Cançado Trindade
Antonio Augusto Junho Anastasia
Aroldo Plínio Gonçalves
Carlos Alberto Penna R. de Carvalho
Celso de Magalhães Pinto
Dalmar Pimenta
Edelberto Augusto Gomes Lima
Edésio Fernandes
Fernando Gonzaga Jayme
Hermes Vilchez Guerrero
José Adércio Leite Sampaio
José Edgard Penna Amorim Pereira
Misabel Abreu Machado Derzi
Plínio Salgado
Rénan Kfuri Lopes
Rodrigo da Cunha Pereira
Sérgio Lellis Santiago

C737

A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais – CFEM /
Marcelo Mendo Gomes de Souza, coordenador. – Belo Horizonte:
Del Rey, 2011.

328 p.

ISBN 978-85-384-0200-8

1. Direito minerário. 2. Royalties da mineração. 3. Empresas mineradoras –
Recolhimento da CFEM. I. Souza, Marcelo Mendo Gomes de.

CDD: 346.046

CDU: 34:622

Bibliotecária responsável: Maria Aparecida Costa Duarte
CRB/6-1047

A ALFREDO RUY BARBOSA, Professor,
Entusiasta do Direito e da Mineração,
os agradecimentos e a homenagem dos
seus amigos do CEAMIN.

“É realmente necessário que o
homem morra para que outros,
e ele próprio, lhe saibam
dar o justo valor.”

ALFIERI

“A morte é a curva da estrada.
Morrer é só não ser visto.”

FERNANDO PESSOA

“As pessoas não morrem:
tornam-se encantadas.”

GUIMARÃES ROSA

ESCREVERAM NESTA OBRA

ADRIANO DRUMMOND CANÇADO TRINDADE

Advogado de Pinheiro Neto Advogados. Professor Voluntário da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB. Pesquisador do Grupo de Estudos em Direito dos Recursos Naturais da UnB. Professor do Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB. Mestre (*Distinction*) em Direito e Política dos Recursos Naturais pelo Centro de Direito e Política Energética, Mineral e do Petróleo – CEPMLP – da Universidade de Dundee, Reino Unido.

ALEXANDRE COUTINHO DA SILVEIRA

Pós-graduado em Direito Tributário pela FGV. Mestrando na Universidade de São Paulo. Advogado de Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro & Scaff – Advogados.

ANA CAROLINA VALLADARES BELISÁRIO

Bacharel em Direito, graduada pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH), Consultora em Direito Minerário e integrante de Carneiro e Souza Advogados Associados.

ANDRÉA VIGGIANO GONÇALVES

Advogada. Graduada pela Faculdade de Direito da UFMG. Pós-Graduada em Direito Ambiental pelo Centro de Atualização em Direito, vinculado à Universidade Gama Filho. Integrante de Carneiro e Souza Advogados Associados.

DANIEL RIBEIRO PETTERSEN

Advogado. Professor de Direito Minerário da Pós-Graduação em Regime Jurídico da Mineração da Faculdade de Direito Milton Campos/MG. Professor de Direito Civil da Faculdade FEAD/MG. LLM em Direito Empresarial pelo *King's College London*, Universidade de Londres. Integrante de Carneiro e Souza Advogados Associados.

DANIELLE DE CARVALHO PACHECO DE MELO

Mestre em Direito Processual pela UERJ. Especialista em Direito Financeiro e Tributário pela UFF. Advogada no Rio de Janeiro.

FERNANDO FACURY SCAFF

Professor da Universidade de São Paulo – USP – e Professor da Universidade Federal do Pará (licenciado). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo – USP. Sócio de Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro & Scaff – Advogados.

FREDERICO MUNIA MACHADO

Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Procurador Federal desde 2006. Exerce atualmente as funções de Procurador-Chefe Substituto do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM e de Coordenador de Assuntos Minerários da Procuradoria Federal junto ao DNPM. É pesquisador do Grupo de Estudos em Direito dos Recursos Minerais da UnB – GERN.

GERALDO VALENTIM NETO

Advogado em São Paulo. Conselheiro da 2ª Câmara da 1ª Seção do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) em Brasília/DF. Professor de Direito Tributário. Mestre (LL.M.) em *International Business Law* pela Faculdade de Direito da *The London School of Economics and Political Science* (LSE). Pós-Graduado em Direito Tributário pela PUC-SP e Membro do *International Fiscal Association* (IFA).

GUILHERME CORRÊA DA FONSECA LIMA

Advogado. Pós-graduado em Direito Civil pela Faculdade Baiana de Direito. Membro do núcleo jurídico do Centro de Estudos Avançados em Mineração – CEAMIN. Membro do Grupo de Estudos em Direito dos Recursos Naturais da UnB. Sócio-fundador do escritório Fonseca Lima e Bastos Consultoria Jurídica.

GUILHERME SIMÕES FERREIRA

Advogado. Coordenador-Geral da Comissão de Assuntos Jurídicos do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM. Gerente Jurídico Minerário e Ambiental da Votorantim Metais. Membro do núcleo jurídico do Centro

de Estudos Avançados em Mineração – CEAMIN. Membro do Grupo de Estudos em Direito dos Recursos Naturais da UnB.

HERBERT PEREIRA DA SILVA

Advogado Público. Especialista em Direito Público. Procurador Federal desde 1997, exercendo suas atribuições atualmente no Órgão de Execução da Procuradoria Geral Federal junto ao DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral.

JOSÉ MENDO MIZAELE DE SOUZA

Presidente do CEAMIN – Centro de Estudos Avançados em Mineração.

LEOPOLDO GOMES MURARO

Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília – UnB. Procurador Federal. Coordenador de Contencioso, Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral do DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral.

MARCELO MENDO GOMES DE SOUZA

Advogado. Professor de Direito Minerário da Pós-Graduação em Regime Jurídico da Mineração da Faculdade de Direito Milton Campos/MG. Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Pós-Graduado em Direito de Empresa pela Fundação Dom Cabral-PUC Minas. Integrante de Carneiro e Souza Advogados Associados.

MAURÍCIO PELLEGRINO DE SOUZA

Advogado. Professor dos cursos de Pós-Graduação em Regime Jurídico do Aproveitamento de Recursos Minerais e em Direito Ambiental da Faculdade de Direito Milton Campos. Membro da Comissão de Direito Minerário da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Minas Gerais (OAB/MG).

PAULA AZEVEDO DE CASTRO

Advogada. Consultora de Direito Minerário. Pós-Graduada em Regime Jurídico dos Recursos Minerais pela Faculdade Milton Campos. MBA em Direito da Empresa e da Economia pela FGV com conclusão na *Ohio University* nos EUA (em andamento). Integrante de Carneiro e Souza Advogados Associados.

PRISCILA RAMOS NETTO VIANA

Advogada graduada em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Público pelo CAD/UGF. Pós-graduanda em Direito Ambiental pelo CAD/UGF. Consultora Jurídica da AMIG – Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais, da AMIB – Associação dos Municípios Mineradores do Brasil. Palestrante em cursos, congressos e seminários na área de Direito Minerário, CFEM, Direito Administrativo e Direito Municipal. Consultora Jurídica de Municípios, Associações de Municípios, Consórcios Públicos e empresas privadas no Estado de Minas Gerais.

SOLANGE MARIA SANTOS COSTA

Advogada Especialista em Direito Minerário. Graduada pela PUC Minas. Pós-Graduada em Direito Civil pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Membro da Comissão de Direito Minerário (OAB-MG). Vice coordenadora do Núcleo Jurídico do CEAMIM.

SUMÁRIO

Apresentação	xi
<i>João Santos Coelho Neto</i>	
Introdução.....	1
<i>José Mendo Mizael de Souza</i>	
A evolução histórica da legislação sobre os <i>royalties</i> da mineração brasileira	5
<i>Frederico Munia Machado</i>	
<i>Royalties</i> na mineração no Direito Comparado	71
<i>Adriano Drummond Cançado Trindade</i>	
A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM): os <i>royalties</i> da mineração	87
<i>Geraldo Valentim Neto</i>	
<i>Solange Maria Santos Costa</i>	
A natureza jurídica da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM	101
<i>Ana Carolina Valladares Belisário</i>	
Competência da União Federal para cobrança, arrecadação e fiscalização da CFEM	125
<i>Guilherme Simões Ferreira</i>	
<i>Guilherme Corrêa da Fonseca Lima</i>	
Do exercício da competência comum prevista no art. 23, XI, da Constituição Federal de 1988 pelos municípios, quanto ao recolhimento da CFEM pelas empresas mineradoras: limites e possibilidades.....	143
<i>Priscila Ramos Netto Viana</i>	

Inconstitucionalidade de Leis estaduais e municipais que disciplinam a fiscalização, arrecadação e cobrança da CFEM.....	169
<i>Herbert Pereira da Silva</i>	
O prazo para a cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM	187
<i>Danielle de Carvalho Pacheco de Melo</i>	
Constituição de créditos não tributários da fazenda pública: decadência e prescrição da CFEM	199
<i>Leopoldo Gomes Muraro</i>	
CFEM – Normas aplicáveis à Decadência e à Prescrição.....	221
<i>Fernando Facury Scaff</i>	
<i>Alexandre Coutinho da Silveira</i>	
Hipótese de não incidência da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM) sobre o produto mineral industrializado	243
<i>Marcelo Mendo Gomes de Souza</i>	
Da ilegalidade das restrições impostas ao minerador em débito com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM.....	263
<i>Maurício Pellegrino de Souza</i>	
Produção de prova pericial nos processos administrativos de cobrança da CFEM.....	281
<i>Andréa Viggiano Gonçalves</i>	
<i>Daniel Ribeiro Pettersen</i>	
Incidência da CFEM sobre o produto da lavra ilegal.....	295
<i>Paula Azevedo de Castro</i>	

CFEM – NORMAS APLICÁVEIS À DECADÊNCIA E À PRESCRIÇÃO

Fernando Facury Scaff¹

Alexandre Coutinho da Silveira²

I – DELIMITAÇÃO DO TEMA

1. O ponto central deste trabalho é desvendar qual a norma jurídica aplicável à apuração do prazo decadencial e do prazo prescricional da CFEM em face das diversas normas que regularam a questão ao longo do tempo.

Desse modo, é necessário realizar um estudo de direito intertemporal a fim de identificar a norma aplicável em cada período de sua incidência.

II – DA NATUREZA JURÍDICA DA CFEM

2. Para podermos avançar na análise, dever-se-á primeiro definir qual a natureza jurídica da CFEM, a fim de que se possa fixar quais as normas aplicáveis à apuração dos prazos decadenciais e prescricionais.

Logo após o advento da Constituição Federal e das duas leis que se lhe seguiram, acima mencionadas, o debate sobre a natureza jurídica da CFEM foi bastante intenso.

Houve quem lhe atribuisse característica de *tributo*, da espécie *imposto*, como Alberto Xavier³ e Adriano Daleffe⁴.

¹ Professor da Universidade de São Paulo – USP – e Professor da Universidade Federal do Pará (licenciado). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo – USP. Sócio de *Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro & Scaff – Advogados*. E-mail: scaff@advassociados.com.br

² Pós-graduado em Direito Tributário pela FGV. Mestrando na Universidade de São Paulo. Advogado de *Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro & Scaff – Advogados*. E-mail: alexandre.silveira@advassociados.com.br

³ Natureza Jurídica e Âmbito de Incidência da Compensação Financeira por Exploração de Recursos Minerais. *Revista Dialética de Direito Tributário – RDDT*. São Paulo, Ed. Dialética, n. 29, p. 10-25. 02/1998.

⁴ Ilegalidade da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. *Revista Dialética de Direito Tributário – RDDT*. São Paulo, Ed. Dialética, n. 33, p. 07-15, 06/1998.

E houve quem lhe atribuisse a característica de uma *receita patrimonial do Estado*, tal como Aurélio Pitanga Seixas Filho⁵, Heleno Taveira Torres⁶, Reynaldo Andrade da Silveira⁷, Ricardo Lobo Torres⁸ e Luiz Emygdio Rosa Jr.⁹.

Para um bom entendimento das duas teses vale lembrar algumas lições de direito financeiro, tomando por base a *Teoria dos Ingressos*, exposta por Aliomar Baleeiro, em sua excepcional obra *Uma Introdução à Ciência das Finanças*¹⁰.

Os *Ingressos Públicos* dividem-se em *Movimentos de Fundos* e em *Receitas*.

São singelos *Movimentos de Fundos* aqueles *Ingressos* que geram uma contrapartida de devolução dos valores arrecadados. Daí que os *empréstimos ao Tesouro e sua restituição*, bem como as *cauções, fianças e depósitos* se caracterizam por ser uma *Movimentação de Fundo*, não havendo um acréscimo de valor aos cofres públicos, em face de serem restituíveis.

Por outro lado, a *Receita Pública* caracteriza-se por ser um acréscimo de valor carregado aos cofres públicos, não sendo de sua essência a restituição. Divide-se em dois grandes grupos: as *Receitas Originárias* e as *Receitas Derivadas*.

As *Receitas Originárias*, como o nome já indica, possuem sua gênese na exploração do patrimônio do Estado. São as que decorrem da exploração de terras, dos recursos hídricos, dos recursos minerais, das instalações industriais e comerciais do Estado e por aí assim. Ou seja, a formação dos preços decorre de uma relação quase que “de mercado”,

⁵ Natureza Jurídica da Compensação Financeira por Exploração de Recursos Minerais. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário*, São Paulo: Ed. Dialética, 1998, p. 29-37.

⁶ A Compensação Financeira Devida pela utilização de Recursos Hídricos, Exploração de Recursos Minerais ou Produção de Petróleo, Xisto Betuminoso e Gás Natural (art. 20, § 1º, CF) – sua Natureza Jurídica. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário*. São Paulo: Ed. Dialética, 1998, p. 119-146.

⁷ A Compensação Financeira: Receita Tributária ou Patrimonial? Algumas Questões. In: SCAFF, Fernando Facury (org.). *Ordem Econômica e Social*. São Paulo: LTr, 1999, p. 331-336.

⁸ *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 12. ed. Rio Janeiro: Renovar, 2005, p. 191-192.

⁹ *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. 14. ed. Rio Janeiro: Renovar, 2000, p. 59-60.

¹⁰ Rio Janeiro: Forense. 16. ed. revista e atualizada por Dejalma de Campos, 2004, p. 130 e ss.

ou diria melhor, “de mercado regulado”. São transações contratuais do Estado fruto da exploração de seu próprio patrimônio.

Já as *Receitas Derivadas*, como o nome indica, derivam do poder de império do Estado. Daí surgem os tributos e as multas. Não decorrem de uma exploração de bens públicos, mas do exercício de poder; decorrem do *poder de império* e não de uma *relação contratual*.

A discussão sobre a natureza jurídica da CFEM parte da classificação acima efetuada, pois, segundo alguns autores, ela teria características de receita derivada (*tributo*), enquanto para outros sua configuração é de receita originária (*patrimonial*).

Expostos os limites deste debate, filio-me à corrente que entende ser a CFEM uma receita originária do Estado, pois decorre da exploração de seu patrimônio mineral e hidráulico. Sua imposição não decorre do poder de império do Estado, mas da permissão para a exploração de uma parcela de seu patrimônio.

Sua natureza jurídica é semelhante, mas não idêntica, à da *taxa de ocupação*, também chamada de *laudêmio* ou *aforamento*, que a União cobra pelo uso de terrenos de marinha. Em ambos os casos o que é cobrado é um valor pela exploração de uma parcela do patrimônio público.

Nas *receitas derivadas* não se há de falar em exploração do patrimônio público. O que existe é uma imposição de arrecadação de valores em decorrência do poder de império do Estado. Qual exploração do patrimônio público existe na cobrança de Imposto sobre a Renda, Cofins ou IPTU? Nenhuma.

Dessa forma, entendo que a CFEM *não* possui características de *receita derivada*, mas de *receita originária*, segundo a classificação acima exposta, pois sua exigibilidade decorre da exploração de recursos minerais que são de propriedade da União, conforme determina a Constituição Federal no art. 20, IX¹¹.

A jurisprudência pátria adota hoje esse posicionamento de forma pacificada, como pode ser visto pelo acórdão do Supremo Tribunal Federal abaixo transcrito, dentre outros:

¹¹ “Art. 20. São bens da União: IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;”

Bens da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90).

1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, § 1º, CF, que configuram receita patrimonial.

2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de ‘compensação financeira pela exploração de recursos minerais’ (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de “participação no produto da exploração” dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, § 1º, da Constituição.

(RE 228800 ED, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 26/11/2002, DJ 13/12/2002 PP-00072 EMENT VOL-02095-02 – PP-00316)

III – AS DIVERSAS NORMAS INCIDENTES SOBRE A DECADÊNCIA E A PRESCRIÇÃO DA CFEM

3. É indiscutível que a decadência se refere à impossibilidade de serem cobrados valores em razão de decurso de prazo. Passado certo lapso temporal torna-se impossível, por força de lei, pretender-se discutir certas matérias. Este *lapso temporal* é determinado *por lei* de acordo com cada tipo de direito em discussão, e varia de acordo com as alterações legislativas que ocorram.

Yussef Said Cahali, em verbete da Enciclopédia Saraiva do Direito, define *decadência* como sendo “a perda do direito potestativo, quando temporário, pelo não exercício do mesmo durante o prazo estabelecido” (...) “a *decadência atinge diretamente o direito, e, por via oblíqua ou reflexa, extingue a ação*”.¹²

¹² Volume 22, verbete *Decadência*, p. 357. Para o referido Autor, a *decadência* é oposta à *prescrição*, pois esta “atinge diretamente a ação e por via oblíqua faz desaparecer o direito por ela tutelado”. (São Paulo: Ed. Saraiva, 1977).

A doutrina civilista vem estudando o tema. A propósito dos institutos de decadência e prescrição no Código Civil de 2002, consignou Gustavo Kloh Muller Neves¹³:

Assim, prevaleceu o entendimento de que a prescrição consiste na consolidação, pelo decurso do tempo, de uma lesão a um direito subjetivo, e que a decadência representa a extinção, pelo decurso do tempo, de um direito potestativo.

A aplicação de prazo decadencial se daria quando fosse constatada a existência de um direito potestativo, ou seja, um direito que fosse exercido por meio de uma conduta do próprio titular. O sujeito passivo deveria prostrar-se, em estado de sujeição. Para que uma situação fosse alvo de prescrição, o direito a ser atingido deveria ser subjetivo propriamente dito, ou seja, capaz de ser exercido somente por conduta do sujeito passivo, que cumpriria assim o seu dever para com o titular.

Na esfera tributária, contudo, a distinção entre prescrição e decadência tomou contornos diversos. Pela sistemática do Código Tributário Nacional, a decadência atinge o direito de lançar, fulminando a obrigação antes que se torne crédito¹⁴. Já a prescrição se aplica ao crédito tributário, formalizado, lançado, constituído, atingindo o direito de exigí-lo judicialmente mediante Execução Fiscal. Nesse sentido, são reveladoras as palavras de Regina Helena Costa¹⁵:

A decadência e a prescrição são expressões de *segurança jurídica*, fundadas na idéia de que a *inércia no exercício de um direito*, pelo prazo legalmente assinalado, conduz ao seu perecimento. Figuram entre as categorias jurídicas mais polêmicas quanto à sua conceituação, não sendo diferente no direito tributário, que lhes empresta uma disciplina peculiar, distinta da observada no âmbito do direito privado. (...)

A *decadência*, genericamente considerada, corresponde à *extinção de um direito material* pelo seu não exercício durante determinado lapso temporal, fixado em lei. Portanto, pressupõe a inércia do titular do direito em exercê-lo.

¹³ NEVES, Gustavo Kloh Muller. Prescrição e decadência no novo código civil. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *A parte geral do novo Código Civil. Estudos na perspectiva civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 418.

¹⁴ Não serão referidas, aqui, as diversas críticas lançadas contra o CTN decorrentes da terminologia “obrigação” e “crédito” e sua separação.

¹⁵ COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 267-268 e 270-271.

No âmbito tributário, a decadência refere-se à extinção do direito da Fazenda Pública – traduzido em poder-dever – de efetuar o lançamento, em razão de sua inércia pelo decurso do prazo de cinco anos. (...)

A prescrição é instituto associado à idéia de *perda do direito de ação* ante o seu não exercício, por certo período de tempo. Aproxima-se da decadência porque, igualmente, pressupõe a inércia do titular do direito em exercê-lo no prazo assinalado pela lei. No entanto, dela distancia-se, porque, consoante o entendimento clássico a respeito do assunto, não atinge o direito material mas somente a possibilidade de sua proteção ser reclamada judicialmente, vale dizer, o direito de ação (art. 5º, XXXV, CR).

No direito tributário, a prescrição corresponde à perda do direito do Fisco (poder-dever) de ajuizar a ação de execução do crédito tributário – a execução fiscal, disciplinada pela Lei n. 6.830, de 1980.

Contudo, ainda que tenha restado fixado, itens acima, que a CFEM não apresenta natureza tributária, mas configura receita originária (patrimonial), são especialmente válidos à presente análise tais conceitos, na medida em que, em se tratando de receita pública, igualmente dependente de constituição formal mediante lançamento, sua estrutura pode ser emprestada à análise presente, como aliás já mencionado na jurisprudência¹⁶.

Eis que, com amparo nessas razões, é que se passa a analisar os prazos de prescrição e decadência da CFEM em seus diversos períodos, segundo as alterações legislativas promovidas.

4. Destaca-se desde logo que tratar dos prazos de prescrição e decadência da CFEM requer uma verdadeira incursão pelos meandros do

¹⁶ “(...) 2. As taxas de ocupação de terrenos de marinha sujeitam-se ao regime jurídico publicístico, cuja regulação atualmente encontra-se na Lei n. 9.363, de 15 de maio de 1998. 3. Fixada a natureza do regime da taxa de ocupação, aplicam-se-lhe os prazos decadencial e prescricional previstos nas normas de Direito Público, já que no processo integrativo o intérprete deve buscar, prioritariamente, no próprio Sistema de Direito Público as normas aplicáveis por analogia. 4. Existência de normas jurídicas de Direito Público idôneas a suprir a lacuna normativa: art. 173 do CTN para o prazo de constituição dos créditos e art. 1º do Decreto-lei n. 20.910/32 para o prazo de cobrança executiva. Inaplicabilidade do art. 177 do CC. (...)” (REsp 995.963/PE, Rel. Min^a. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2008, DJe 18/09/2008).

direito intertemporal, pois foram várias as normas de regência desta matéria ao longo dos anos.

Assim, não é suficiente observar a legislação atual, mas ver as normas que regiam a matéria no passado recente. Esse é o ponto central do debate ora proposto. Para que determinada cobrança seja esmiuçada em busca de seus termos prescricionais e decadenciais, mister questionar *qual a norma aplicável no tempo*.

Para análise da questão, é necessário refazer a *linha do tempo normativa* em face das diversas modificações ocorridas ao longo dos últimos anos. Assim, adotada a imagem abaixo, teremos os seguintes períodos de vigência normativa:



Portanto, tem-se 4 (quatro) períodos diferentes para serem analisados:

- 1) período anterior à vigência da Lei 9.636/98;
- 2) período intermediário entre a vigência da Lei 9.636/98 e a da Lei 9.821/99;
- 3) período intermediário entre a vigência da Lei 9.821/99 e a da Lei 10.852/04;
- e
- 4) período posterior à vigência da Lei 10.852/2004.

III.a – 1º. Período: antes da vigência da Lei 9.636/98

5. Até a edição da Lei 9.636/98 não havia norma no ordenamento jurídico pátrio a disciplinar explicitamente os prazos de prescrição ou decadência para os créditos oriundos de receita pública originária, como a CFEM ou a Taxa de Ocupação de terrenos de marinha.

Por assim ser, os entes públicos interessados logo passaram a pleitear o reconhecimento de que o prazo aplicável era, à época, de 20 (vinte) anos, acatando a norma do art. 177 do Código Civil então vigente (regra de prescrição ordinária para ações pessoais).

A tese ganhou ampla repercussão, tendo sido acatada por diversos tribunais, chegando a ganhar ares de pacificação perante o Superior Tribu-

nal de Justiça¹⁷, além de ter sido, em determinados momentos, adotada por todos os TRFs¹⁸.

¹⁷ TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. TERRENOS DE MARINHA. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA. 1. *Até 1998 a cobrança da taxa de ocupação dos terrenos de marinha estava sujeita ao prazo vintenário inserto no artigo 177 do Código Civil de 1916.* 2. O artigo 47 da Lei nº 9.636/98 instituiu prazo quinquenal para a cobrança de taxa de ocupação de terreno de marinha. 3. Os créditos anteriores a edição da Lei nº 9.821/99 não estavam sujeitos à decadência, mas somente a prazo prescricional de cinco anos (art. 1º do Decreto nº 20.910/32 ou 47 da Lei nº 9.636/98), já os créditos posteriores à Lei nº 9.821/99 sujeitavam-se a prazo decadencial de cinco anos. 4. No caso, como todos os créditos foram constituídos em 15.10.2002, não houve decadência de qualquer parcela em cobrança. 5. As anuidades do ano de 1988 a 1998, por não se sujeitarem à decadência, deveriam ser cobradas em cinco anos, portanto, as parcelas de 1988 a 1997 estão prescritas, já que cobradas somente no ano de 2003, por outro lado a parcela referente ao exercício de 1998 não está prescrita, considerando que poderia ser cobrada até o final do exercício de 2003. 6. As anuidades de 1999 a 2002 sujeitam-se a prazos decadencial e prescricional de cinco anos, com isso, os créditos referentes a esses quatro exercícios foram constituídos dentro do prazo legal de cinco anos (15.10.2002) e cobrados também no prazo de cinco anos a contar da constituição (08.09.2003), não se podendo falar em decadência ou prescrição do crédito em cobrança. 7. Deve ser reconhecida a prescrição dos créditos referentes aos exercícios anteriores a 1997, prosseguindo a execução quanto aos créditos remanescentes, exercícios de 1998 e 2001. 5. Recurso especial não provido. (REsp 1.064.962/PE, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 09/09/2008, DJe 10/10/2008)

EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO. CRÉDITO PATRIMONIAL DA FAZENDA PÚBLICA. AO ART. 535 DO CPC PELO TRIBUNAL A *QUO*. NÃO OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA, NA HIPÓTESE. VIGÊNCIA DO CÓDIGO CIVIL/1916. RETROATIVIDADE DA LEI 9.636/98. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE. VIOLAÇÃO. (...) II – *Anteriormente à vigência do artigo 47 da Lei nº 9.636/98, que instituiu a prescrição quinquenal para a cobrança de débitos decorrentes de receitas patrimoniais, a mesma sujeitava-se, enquanto preço público, apenas ao prazo prescricional vintenário previsto no Código Civil/1916.* Posteriormente mais duas mudanças no prazo, com o advento das Leis nº 9.821/99 e nº 10.852/04. III – *Acontece que ‘Não há como dar aplicação retroativa a leis que fixem ou reduzam prazo prescricional ou decadencial. Também nesse domínio jurídico não se pode inovar, no plano normativo, conferindo eficácia atual a fato ocorrido no passado. No que se refere especificamente a prazos decadenciais (ou seja, prazos para exercício do direito, sob pena de caducidade), admitir-se a aplicação do novo regime normativo (que reduz prazo) sobre período de tempo já passado, significaria, na prática, permitir que o legislador eliminasse, com efeito retroativo, a possibilidade de exercício do direito, o que equivale à eliminação do próprio direito’* (REsp nº 841.689/AL, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 29/03/2007). IV – *Na hipótese, trata-se de cobrança relativa ao período compreendido entre os anos de 1989 a 2002, na vigência do antigo Código Civil/1916, tendo a execução sido ajuizada em 2003. Incidência da prescrição vintenária.* V – *Recurso especial provido para afastar a prescrição e dar curso normal à execução.* (REsp 1.051.845/PE, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 27/05/2008, DJe 18/06/2008)

¹⁸ TRF da 1ª Região: ADMINISTRATIVO. CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA. PRIORIDADE NA TRAMITAÇÃO. CPC 1211-A, B e C. REVISÕES DA ÁREA DE TERRENO DE MARINHA, BASE DE CÁLCULO E DA TAXA DE OCUPAÇÃO. CRÉDITOS PATRIMONIAIS DA FAZENDA. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA. DECRETO-LEI Nº 9.760/46. IRRETROATIVIDADE DA LEI Nº 9.636/98. (...) No caso concreto, o apelante pretende

a extinção, pela decadência, dos créditos patrimoniais referentes aos exercícios de 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 e 1996 (veja petição inicial – fl.17), tendo sido procedida à notificação em setembro de 2001 (fls.30/40), não há se falar em decurso do lapso decadencial, pois o prazo quinquenal previsto no art. 47 da Lei 9.638/98, quanto aos anos de 1986 a 1993 e 1996, de acordo com o entendimento do STJ, só teve início em 24.08.1999, data de início da vigência da Lei 9.821/99 e só findaria, portanto, em 24.08.2004, após a realização da notificação, que se deu, tempestivamente, em setembro de 2001 (fl. 240). A pretensão não foi, igualmente, atingida pela prescrição. É que, quanto às anuidades referentes ao período compreendido entre 1986 a 1993 e 1996, quando do início da vigência da Lei 9.636/98, que implementou o prazo prescricional de cinco anos para cobrança dos débitos para com a Fazenda Nacional decorrentes de receitas patrimoniais, reduzindo-o, portanto, *não havia transcorrido nem a metade do lapso temporal de vinte anos disciplinado no Código Civil de 1916*. Assim, o prazo prescricional quinquenal previsto na Lei 9.636/98, independentemente de prazo decadencial, passou a disciplinar a matéria desde 18.05.1998, quando então a Administração passou a ter cinco anos para ajuizar ação visando à condenação do recorrido ao adimplemento da obrigação. Entretanto, antes do decurso do prazo previsto na redação originária da Lei 9.636/98, que findaria em 18.05.2003, sobreveio inovação legislativa que culminou na majoração do prazo total para cobrança, pois o lapso temporal prescricional passou a ser contado da constituição do crédito mediante lançamento. Assim, a rigor, sem contar o período de suspensão do crédito determinado pelo juiz de 1º grau e considerando a realização do lançamento em setembro de 2001, a pretensão só estará prescrita em setembro de 2006. Ante o exposto, rejeito as prejudiciais de prescrição e decadência. (...) (AC 200533000040909, JUIZ FEDERAL AVIO MOZAR JOSÉ FERRAZ DE NOVAES, TRF1 – QUINTA TURMA, 31/05/2007)

TRF da 2ª Região: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO. COBRANÇA. PRESCRIÇÃO. LEI Nº 9.636/98. PRAZO PRESCRICIONAL REDUZIDO. CRÉDITOS CONSTITUÍDOS ANTERIORMENTE À LEI. I – A hipótese consiste em agravo de instrumento contra decisão que indeferiu a exceção de pré-executividade intentada pela ora agravante, através da qual pretende a extinção da execução fiscal movida contra ela, para cobrança de débitos decorrentes da taxa de ocupação devida nos exercícios de 1988, 1991, 1993, 1994, 1995 e 1997. Alega, em síntese, a decadência do direito da União de cobrar os valores em questão, eis que quando notificada já havia transcorrido o lapso de cinco anos previsto no art. 47 da Lei nº 9.821/99. II – A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, quando do exame da prejudicial de decadência do direito da Administração ter revisto seu próprio ato, em virtude do prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99, para os atos que lhe são anteriores, considerou como termo *a quo* a data da vigência da lei, não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do encurtamento do prazo para a ação rescisória, manifestou-se no sentido de que se o restante do prazo de decadência fixado na lei anterior for superior ao novo prazo estabelecido pela lei nova, despreza-se o período já transcorrido, para levar-se em conta, exclusivamente, o prazo da lei nova, a partir do início de sua vigência. III – *No caso, não sendo dívida de natureza tributária, afasta-se a argumentação da agravante, vez que quando do vencimento das dívidas, nos anos de 1988, 1991, 1993, 1994, 1995 e 1997, inexistia norma específica fixando prazo prescricional para cobrança dos créditos originários de receitas patrimoniais, porquanto aplicável a regra geral do art. 177 do Código Civil de 1916, então vigente, que era de vinte anos; posteriormente, com a edição da Lei nº*

9.636, de 15 de maio de 1998, estabelecendo o prazo prescricional de cinco anos, e da Lei nº 9.821, de 23 de agosto de 1999, fixando em cinco anos o prazo decadencial para constituição do crédito e mantendo em cinco anos o prazo prescricional para sua exigibilidade, verifica-se que houve uma redução de tais prazos e, considerando-se como termo *a quo* a vigência das referidas leis, não restou configurada a consumação da prescrição ou decadência para a Fazenda Pública cobrar o débito referente aos exercícios acima especificados, vez que a notificação ocorreu em março de 2003 (fl. 12). Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. IV – Agravo de instrumento conhecido e não provido; agravo interno prejudicado. (AG 200502010001262, Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, TRF2 – SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, 15/09/2009)

TRF da 3ª Região: MANDADO DE SEGURANÇA – DIFERENÇA DE LAUDÊMIO APURADA EM RELAÇÃO À TRANSFERÊNCIA EFETUADA AO IMPETRANTE, NÃO ENTRE O ANTERIOR PROPRIETÁRIO E PROMISSÁRIO COMPRADOR – PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA, CCB/1916, INCONSUMADA – DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. (...) 10. Inaplicável a legislação posterior que veio a regulamentar o prazo prescricional das receitas patrimoniais, previsto na Lei 9.636/98, *tendo-se em vista incidir à espécie o ordenamento do tempo dos fatos, o CCB anterior*, nos termos dos v. arestos infra (prescrição vintenária). Precedentes. 11. Improvimento à apelação. Denegação da segurança. (AMS 200261000109317, JUIZ SILVA NETO, TRF3 – SEGUNDA TURMA, 07/10/2010)

TRF da 4ª Região: ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO. PRESCRIÇÃO. DECADÊNCIA *Até o advento da Lei 9.636/98, os créditos relativos à taxa de ocupação de terreno de marinha por se tratar de preço público (portanto, enquadrando-se como receita patrimonial da União) sujeitavam-se ao prazo prescricional vintenário previsto no artigo 177 do Código Civil de 1916.* Com a vigência do artigo 47 da Lei 9.636, de 18 de maio de 1998, passou a fluir prazo prescricional de cinco anos. A partir da nova redação dada ao art. 47, pela Lei 9.821/99, a taxa de ocupação passou a se sujeitar também ao prazo decadencial de 05 (cinco) anos para a sua constituição, que se dá pelo lançamento, ficando mantido o prazo prescricional de 05 (cinco) anos. Por fim, sobreveio a Lei 10.852, com vigência a partir de 30 de março de 2004, que novamente alterou os termos do mencionado artigo 47, passando a prever o prazo decadencial de 10 (dez) anos, mantido, todavia, o prazo prescricional de 05 (cinco) anos. Recurso da União parcialmente provido, afastando a prescrição dos créditos sujeitos à prescrição do Código Civil. (AC 200871080067545, JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, TRF4 – TERCEIRA TURMA, 21/10/2009)

TRF da 5ª Região: EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO. VALOR DECORRENTE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO PATRIMÔNIO IMÓVEL DO ESTADO. NATUREZA DE PREÇO PÚBLICO. RECEITA ORIGINÁRIA. OBRIGAÇÃO *EX VOLUNTATE*. PRAZO PRESCRICIONAL DO CÓDIGO CIVIL QUANDO INEXISTENTE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A LAPSOS PRESCRICIONAL E DECADENCIAL. ALTERAÇÕES APLICÁVEIS AOS PRAZOS FLUENTES, AFASTANDO-SE, APENAS, EFEITO RETROATIVO. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA NÃO CONSUMADAS. APELAÇÃO PROVIDA. (...) *No tocante à prescrição, até a Lei 9.636/98 (DOU 18.05.98), inexistia tratamento legal específico para as receitas patrimoniais; diante de tal inexistência, a taxa de ocupação, por configurar preço público, submete-se, à disciplina do Código Civil* (STJ, REsp. 841.689-AL, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJU 29.03.2007, p. 228). 3. Quanto à decadência das receitas patrimoniais, na ausência de imposição legal quanto à formalidade do lançamento e na falta de fixação expressa de lapso decadencial, que apenas foram fixados a partir da Lei 9.821/99 (DOU 24.08.99), consideram-

Contudo, também os jurisdicionados reagiram à tese que pregava a aplicação do dilatado prazo de 20 (vinte) anos. A título de exemplo, debatendo-se a prescrição da Taxa de Ocupação, chegou-se a decidir que, muito embora aplicável o Código Civil ao caso, o seria não por meio de seu art. 177, mas do art. 178, § 10, inciso III (5 anos), diante do caráter anual da exação¹⁹.

Por outro lado, a União não dispunha de normas referentes à prescrição da dívida *ativa* não tributária, mas apenas de normas para prescrição

se constituídos os créditos, eis que decorrentes de contrato (e, portanto, da consensualidade do particular), desde seus respectivos vencimentos; a partir da mencionada Lei 9.821/99 (DOU 24.08.99), lei específica determinando a formalidade do lançamento, este deve ser observado, considerando-se o lapso decadencial de cinco anos; atentando-se, igualmente, para a ampliação do prazo decadencial de cinco para dez anos com a Lei 10.852/2004 (DOU 30.03.2004). 4. Delinca-se, dessa forma, o seguinte quadro legislativo dos lapsos de prescrição e de decadência da taxa de ocupação: a) anteriormente à Lei 9.636/98 (DOU 18.05.98): prescrição vintenária do CC/16; b) a partir da Lei 9.636/98 (art. 47, DOU 18.05.98): prescrição quinquenal; c) a partir da Lei 9.821/99: decadência e prescrição quinquenais; d) a partir da Lei 10.852/2004 (DOU 30.03.04): decadência decenal e prescrição quinquenal; o que significa dizer que, exceto no período anterior à Lei 9.636/98, o prazo da prescrição foi mantido em cinco anos. 5. Na linha do entendimento adotado pelo STJ, inexistindo direito adquirido a prazos prescricional/decadencial e diante das recorrentes alterações, deve ser adotada a diretriz de direito intertemporal prescrita no art. 2º, da Lei 10.853/2004, qual seja, o novo prazo fixado pela lei é aplicável aos créditos cujos prazos estejam em curso no momento da vigência da lei modificadora, sendo esta data de vigência seu termo inicial e desprezando-se o lapso temporal decorrido durante a legislação anterior. (STJ, REsp. 841.689-AL, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJU 29.03.2007, p. 228). 6. No que diz respeito à decadência, no caso dos autos, consideram-se constituídos nos respectivos vencimentos os créditos anteriores à Lei 9.821/99 (DOU 24.08.99) e, para os mais antigos posteriores à referida Lei, o prazo apenas findaria em 30.06.2005, não havendo que se falar em decadência, pois antes desta houve a notificação do lançamento (em 15.10.2002, fls. 5/14). (...) (AC 200383000197301, Desembargador Federal Manoel Erhardt, TRF5 – Segunda Turma, 10/12/2007)

¹⁹ ADMINISTRATIVO. UNIÃO. TAXA DE OCUPAÇÃO. FORO. PRESCRIÇÃO. 1. Lide em que se pretende ver reconhecida a decadência/prescrição do direito da UNIÃO de lançar/cobrar débito relativo ao foro de imóvel, referente ao exercício de 1998. 2. O direito de a Fazenda Pública exigir o crédito de natureza patrimonial, antes da Lei 9.636/98, à falta de lei específica, regia-se pelo disposto no art. 178, § 10, III, do Código Civil de 1916, com prazo de cinco anos, por se tratar de prestações pagáveis anualmente. Mas, não bastasse o argumento citado, a Lei 9.636/1998, alterada pelas Leis 9.821/99 e n. 10.852/2004, fixou o prazo decadencial de dez anos para a UNIÃO lançar e prescricional de cinco anos para exigir créditos derivados de receitas patrimoniais. Destarte, por todos os ângulos, quer da decadência, quer da prescrição, não há como deixar de reconhecer que o débito, relativo ao exercício de 1998, está fulminado pela inércia da UNIÃO em promover a respectiva constituição definitiva e cobrança, à época devida. 3. Remessa e apelo da UNIÃO desprovidos. (APELRE 200950010042580, Desembargadora Federal MARIA ALICE PAIM LYARD, TRF2 – SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, 05/10/2010).

de dívida *passiva* não tributária, que é o Decreto 20.910, de 06-01-1932. O texto da norma é o seguinte:

Art. 1º. As Dividas 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.

Verifica-se, portanto, que a despeito de não existir norma para regular a dívida *ativa* não tributária, existe norma para regular a dívida *passiva* não tributária. É o caso de utilização por analogia, o que é permitido pelo art. 4º da Lei 4657/42²⁰. Miguel Reale, em suas Lições Preliminares de Direito²¹, ensina que:

a analogia não se reduz a um mero processo lógico-formal, inserindo-se, ao contrário, no processo axiológico ou teleológico do sistema normativo, em virtude de algo mais profundo, ligado à estrutura da experiência jurídica, e não apenas como consequência formal de semelhança entre um caso particular e outro. (...). Quando recorremos, portanto, à analogia, estendendo a um caso semelhante a resposta dada a um caso particular previsto, estamos, na realidade, obedecendo à ordem lógica substancial ou à razão intrínseca do sistema.

Eis então que, sustentados nos princípios da isonomia e simetria – este último, especialmente, que prega a necessidade de as circunstâncias relacionadas a credor e devedor serem idênticas entre si, não criando vantagens desarrazoadas entre uns e outros –, e ainda com base nas lições de hermenêutica jurídica que conduzem à complementação da norma de direito *público* por outras normas de direito *público*, e não de direito *privado*, como o Código Civil, a tese que pugna pela aplicação analógica do Decreto 20.910/32 ganhou reconhecimento.

Nesse sentido decidiu o STJ em diversos julgados²².

²⁰ “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

²¹ São Paulo: Saraiva, 1973, p. 334-335.

²² ADMINISTRATIVO. TAXA DE USO DE IMÓVEL DA UNIÃO. DECADÊNCIA. 1. Antes da vigência do art. 47 da Lei 9.636/98, com a redação conferida pela Lei 9.821 em 23.08.99, que instituiu o prazo decadencial, tanto a constituição como a cobrança do crédito referente à taxa de ocupação de imóveis de domínio da União devem se sujeitar ao prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32. 2. Ausente previsão legal expressa sobre a matéria, deve-se buscar a analogia com normas de Direito Público, e não com o

Direito Civil. 3. Recurso especial não provido. (REsp 961.064/CE, Rel. Min. CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2007, DJ 04/10/2007, p. 225)

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL PARA COBRANÇA DE RECEITA PATRIMONIAL. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. (...) 2. De acordo com o art. 47 da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, em sua redação original, prescrevia em cinco anos os débitos para com a Fazenda Nacional decorrentes de receitas patrimoniais. A partir de então, havia quem defendesse que essa regra deveria ser aplicada aos créditos referentes à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, muito embora algumas posições em contrário defendiam, ainda, a aplicação dos prazos do Código Civil, sob o entendimento de que não se podia aplicar o prazo previsto na Lei 9.636/98 diante da referência expressa à receita patrimonial da 'Fazenda Nacional'. O supracitado art. 47 foi alterado pela Medida Provisória 1.787, de 29 de dezembro de 1998, e sucessivas reedições, e também pela Medida Provisória 1.856-7, de 27 de julho de 1999, que veio a ser convertida na Lei 9.821, de 23 de agosto de 1999. Foi acrescentada a previsão de prazo decadencial de 5 (cinco) anos para a constituição de créditos originados de receitas patrimoniais, mantido o prazo prescricional em 5 (cinco) anos, além do que eliminou-se a referência à Fazenda Nacional. A eliminação da locução 'Fazenda Nacional' teve por efeito uniformizar o entendimento de que se estenderia a todos os órgãos e entidades da Administração Pública a regra do referido artigo 47, quanto aos créditos oriundos de receitas patrimoniais. Sobreveio a Medida Provisória 152, de 23 de dezembro de 2003, convertida na Lei 10.852, de 29 de março de 2004, que deu nova redação ao *caput* do retromencionado art. 47 da Lei 9.636/98. Com essa nova alteração, aumentou-se o prazo decadencial para 10 (dez) anos, permanecendo o prazo prescricional em 5 (cinco) anos. No caso concreto, não ocorreu a prescrição, contado o respectivo prazo quinquenal a partir do lançamento.

3. Recurso especial parcialmente provido para, afastada a prescrição, determinar ao juiz da execução que prossiga no julgamento da causa. (REsp 1.179.282/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/08/2010, DJe 30/09/2010) PROCESSO CIVIL – ADMINISTRATIVO – TAXA DE OCUPAÇÃO DE TERRENOS DE MARINHA – DIREITO PATRIMONIAL – PRAZO DECADENCIAL E PRESCRICIONAL – ART. 1º, DECRETO-LEI 2.398/87 E ART. 101, *CAPUT*, do DECRETO-LEI n. 9.760/46 – AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO – SÚMULA 282/STF – ART. 177, CC/16 – LEIS 9.636/98, 9.821/99, MP 152 E 10.852/04, ART. 173, CTN E DECRETO-LEI 20.910/32 – ANALOGIA – EXISTÊNCIA DE NORMAS DE DIREITO PÚBLICO – PRINCÍPIO DA SIMETRIA – APLICAÇÃO. (...) 3. Fixada a natureza do regime da taxa de ocupação, aplicam-se-lhe os prazos decadencial e prescricional previstos nas normas de Direito Público, já que no processo integrativo o intérprete deve buscar, prioritariamente, no próprio Sistema de Direito Público as normas aplicáveis por analogia. 4. Existência de normas jurídicas de Direito Público idôneas a suprir a lacuna normativa: arts. 173 do CTN para o prazo de constituição dos créditos e art. 1º do Decreto-lei n. 20.910/32 para o prazo de cobrança executiva. Inaplicabilidade do art. 177 do CC. 5. Aplicação do prazo quinquenal de decadência e prescrição até o advento da MP 152, de 24 de dezembro de 2003 e da Lei 9.363/98, respectivamente. 6. Após 24 de dezembro de 2003, aplica-se o prazo decenal para constituição dos créditos referentes à taxa de ocupação.

7. Caducidade dos créditos referentes aos exercícios de 1991 a 1996. Validade da constituição e cobrança dos demais créditos. 8. Recurso especial não provido. (REsp 995.963/PE, Rel. Min^a. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2008, DJe 18/09/2008)

A matéria, por ora, parece ter sido pacificada mediante julgamento de Recurso *representativo da controvérsia*, na sistemática do art. 543-C do CPC²³, que adiante será melhor analisado.

²³ PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. TERRENOS DE MARINHA. COBRANÇA DA TAXA DE OCUPAÇÃO. PRESCRIÇÃO. DECRETO-LEI 20.910/32 E LEI 9.636/98. DECADÊNCIA. LEI 9.821/99. PRAZO QUINQUENAL. LEI 10.852/2004. PRAZO DECENAL MARCO INTERRUPTIVO DA PRESCRIÇÃO. ART. 8º, § 2º, DA LEI 6.830/80. *REFORMATIO IN PEJUS*. NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, CPC. INOCORRÊNCIA. 1. O prazo prescricional, para a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha, é de cinco anos, independentemente do período considerado, uma vez que os débitos posteriores a 1998 se submetem ao prazo quinquenal, à luz do que dispõe a Lei 9.636/98, e os anteriores à citada lei, em face da ausência de previsão normativa específica, se subsumem ao prazo encartado no art. 1º do Decreto-Lei 20.910/1932. Precedentes do STJ: AgRg no REsp 944.126/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 22/02/2010; AgRg no REsp 1035822/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 18/02/2010; REsp 1044105/PE, Rel. Minª. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 14/09/2009; REsp 1063274/PE, Rel. Min. CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 04/08/2009; EREsp 961064/CE, Rel. Min. TEORIALBINO ZAVASCKI, Rel. p/ Acórdão Min. CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 31/08/2009. 2. A relação de direito material que enseja o pagamento da taxa de ocupação de terrenos de marinha é regida pelo Direito Administrativo, por isso que inaplicável a prescrição delineada no Código Civil. (...). 4. Em síntese, a cobrança da taxa *in loco*, no que tange à decadência e à prescrição, encontra-se assim regulada: (a) o prazo prescricional, anteriormente à edição da Lei 9.363/98, era quinquenal, nos termos do art. 1º, do Decreto 20.910/32; (b) a Lei 9.636/98, em seu art. 47, institui a prescrição quinquenal para a cobrança do aludido crédito; (c) o referido preceito legal foi modificado pela Lei 9.821/99, que passou a vigorar a partir do dia 24 de agosto de 1999, instituindo prazo decadencial de cinco anos para constituição do crédito, mediante lançamento, mantendo-se, todavia, o prazo prescricional quinquenal para a sua exigência; (d) conseqüentemente, os créditos anteriores à edição da Lei 9.821/99 não estavam sujeitos à decadência, mas somente a prazo prescricional de cinco anos (art. 1º do Decreto 20.910/32 ou art. 47 da Lei 9.636/98); (e) com o advento da Lei 10.852/2004, publicada no DOU de 30 de março de 2004, houve nova alteração do art. 47 da Lei 9.636/98, ocasião em que foi estendido o prazo decadencial para dez anos, mantido o lapso prescricional de cinco anos, a ser contado do lançamento. 5. *In casu*, a exigência da taxa de ocupação de terrenos de marinha refere-se ao período compreendido entre 1991 a 2002, tendo sido o crédito constituído, mediante lançamento, em 05.11.2002 (fl. 13), e a execução proposta em 13.01.2004 (fl. 02). 6. As anuidades dos anos de 1990 a 1998 não se sujeitam à decadência, porquanto ainda não vigente a Lei 9.821/99, mas deveriam ser cobradas dentro do lapso temporal de cinco anos anteriores ao ajuizamento da demanda, razão pela qual se encontram prescritas as parcelas anteriores a 20/10/1998. 7. As anuidades relativas ao período de 1999 a 2002 sujeitam-se a prazos decadencial e prescricional de cinco anos, razão pela qual os créditos referentes a esses quatro exercícios foram constituídos dentro do prazo legal de cinco anos (05.11.2002) e cobrados também no prazo de cinco anos a contar da constituição (13.01.2004), não se podendo falar em decadência ou prescrição do crédito em cobrança. (...) Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008. (REsp 1133696/PE, Rel. Min. LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2010, DJe 17/12/2010)

III.B – 2º. Período: vigência da Lei 9.636/98

6. Sobreveio, porém, alteração legislativa a tornar explícito regramento sobre o prazo prescricional aos créditos relacionados às receitas originárias. Para facilitar o entendimento, transcreve-se a Lei 9.636/98, em sua redação original:

Art. 47. Prescrevem em cinco anos os débitos para com a Fazenda Nacional decorrentes de receitas patrimoniais.

Parágrafo único. Para efeito da caducidade de que trata o art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, serão considerados também os débitos alcançados pela prescrição.

O dispositivo expõe explicitamente o prazo prescricional aplicável, pelo que perde validade o debate anterior, no que tange aos créditos constituídos posteriormente àquele período.

Observe-se, contudo, que a Lei não traz disposição sobre prazo decadencial – salvo caducidade específica do *foro* (0,6% do valor do domínio pleno do imóvel) no parágrafo único.

Tem-se, então, situação anômala de ausência de prazo de decadência previsto em lei. Considerando as características básicas de exigência da receita pública, que necessita do lançamento para se aperfeiçoar, como poderia ser compreendida essa ausência de prazo? Estariam as competências referentes a tal período não sujeitas à ação do tempo?

Referida conclusão não pode ser facilmente aceita. Ora, a inexistência de um prazo decadencial implicaria, então, no fato de que o lançamento do crédito poderia se dar 50 (cinquenta) anos após o fato gerador, e só então começaria a correr o prazo de prescrição?

Por evidente, tal interpretação não parece razoável, nem muito menos acolhedora dos princípios e garantias básicos relacionados à segurança jurídica.

Eis que, novamente, duas correntes se destacaram.

A primeira pugnando pela aplicação do entendimento de que, inexistindo prazo decadencial, a constituição do crédito poderia ocorrer a qualquer tempo, apenas a partir daí contando prazo de prescrição – beneficiando a Fazenda Pública²⁴.

²⁴ Nesse sentido o já referido REsp 841.689: “(...) No caso concreto, em que a União pretende o recebimento das taxas anuais de ocupação de terrenos de marinha referentes aos anos de 1990 a 2001, tendo procedido à notificação em 17.11.2002, não há se falar em decurso

A outra, em sentido inverso, sustentando que a existência apenas de prescrição sujeitava todo o processo de cobrança ao respectivo prazo, independente das datas de lançamento e constituição (isto é: englobando os institutos da decadência e da prescrição em um só, nominado “prescrição”, com prazo total de 5 (cinco) anos) – portanto contrariando os interesses da Fazenda²⁵.

Uma vez que a eternidade de quaisquer direitos repugna a sistemática constitucional pátria – o que poderia vir a ocorrer com a aplicação da primeira tese acima referida, bastando que a Fazenda deixasse de lançar o crédito, cabendo ainda lembrar que as technicalidades do processo de cobrança são indiferentes aos jurisdicionados quanto aos seus direitos e garantias básicos –, há de se optar pela aplicação da segunda tese, admitida pelo STJ em sede de Recurso representativo da controvérsia, para sustentar que aos débitos anteriores a 1999 aplicava-se apenas o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados desde o fato gerador, independentemente de constituição ou lançamento.

III.C – 3º. Período: vigência da Lei 9.821/99.

7. Em 24 de agosto de 1999 foi publicada a Lei 9.821, que alterou a redação do art. 47 da Lei 9.636/98. A redação da novel legislação veio a se estabelecer assim:

Art. 47. Fica sujeita ao prazo de decadência de cinco anos a constituição, mediante lançamento, de créditos originados em receitas patrimoniais, que se submeterão ao prazo prescricional de cinco anos para a sua exigência.

§ 1º O prazo de decadência de que trata o *caput* conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do co-

do lapso decadencial, pois o prazo quinquenal previsto no art. 47 da Lei 9.636/98, quanto aos anos de 1990 a 1999, de acordo com o entendimento acima, só teve início em 24.08.99, data de início da vigência da Lei 9821/99, e só findaria, portanto, em 24.08.2004, após a realização da notificação (...)” (REsp 841.689/AL, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/03/2007, DJ 29/03/2007, p. 228)

²⁵ Nesse sentido, o igualmente já referido REsp 1.133.696, na sistemática dos Recursos Repetitivos: “(...) *As anuidades dos anos de 1990 a 1998 não se sujeitam à decadência, porquanto ainda não vigente a Lei 9.821/99, mas deveriam ser cobradas dentro do lapso temporal de cinco anos anteriores ao ajuizamento da demanda, razão pela qual se encontram prescritas as parcelas anteriores a 20/10/1998. (...)”* (REsp 1.133.696/PE, Rel. Min. LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2010, DJe 17/12/2010).

nhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.

§ 2º Os débitos cujos créditos foram alcançados pela prescrição serão considerados apenas para o efeito da caracterização da ocorrência de caducidade de que trata o parágrafo único do art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, com a redação dada pelo art. 32 desta Lei.

Eis que, com a previsão expressa dos prazos decadencial e prescricional, a normatização passou a se aproximar muito do sistema de contagem de prazos do direito tributário, isto é:

- a. O prazo decadencial começa a correr tão logo for possível a constituição do crédito (ou seja, pela ocorrência do fato gerador), *mas com uma diferença fundamental*: Este prazo só é contado, na forma da lei acima transcrita, “*a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial encerrando-se com a efetiva constituição*”. Esta particularidade modifica frontalmente o foco da contagem tributária para a contagem minerária, aqui analisada.
- b. O prazo prescricional é contado da constituição definitiva do crédito (após o encerramento da esfera administrativa), encerrando-se quando exarado despacho citatório nos autos da competente ação de Execução Fiscal.

III.D – 4º. Período: Presente Redação. Vigência da Lei 10.852/2004 (Conversão da Medida Provisória 152, de 24 de Dezembro de 2003)

8. Esse entendimento se manteve até que, em 24 de dezembro de 2003 foi expedida a Medida Provisória 152, que veio a ser convertida na Lei 10.852/2004, publicada em 30/03/2004.

A norma, que permanece em vigor, atendendo à pressão de órgãos oficiais, dentre eles o DNPM, manteve o prazo prescricional, mas aumentou ao dobro o prazo de decadência. Assim regula, mantendo os parágrafos trazidos pela Lei 9.821/99:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I – decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e

II – prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

Assim, vistas as alterações legislativas relacionadas ao tema, vê-se com clareza os prazos prescricionais e decadenciais aplicáveis aos créditos originados de receita patrimonial (originária), como é o caso da CFEM.

IV – REGRA DE TRANSIÇÃO AO PRAZO DECADENCIAL

9. Nada obstante tenham os prazos de decadência e prescrição da CFEM se estabilizado, na Lei, desde 2004, muitas dúvidas ainda subsistem quanto à transição de regras. Especialmente diante do aumento de 100% do prazo prescricional entre 2003 e 2004.

De início, então, cabe observar o que consta da própria Lei 10.852/2004, art. 2º:

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, aplicando-se aos prazos em curso para constituição de créditos originários de receita patrimonial.

Dai surge a dúvida: como serão contados os prazos decadenciais iniciados antes da vigência da referida Lei, mas terminando após a mesma? Permanecerão todos eles de 5 (cinco) anos? Serão eles todos de 10 (dez) anos – como quer sugerir o supratranscrito art. 2º? Ou aplicar-se-á regra de transição?

Ora, de início convém ponderar que vigência da Lei 10.852/2004 é *imediata*, nunca *retroativa*. Não existe ou pode existir possibilidade de seus efeitos atingirem atos jurídicos praticados anteriormente à sua vigência, pois isso constituiria direta violação à Constituição, que não permite a ocorrência de leis retroativas.

A título de comparação, convém abordar situações semelhantes.

Por exemplo: o art. 2.028 do Código Civil de 2003 dispõe, em suas disposições finais e transitórias, que “serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, apreciando questão igualmente instigante quanto à alteração de prazos prescricionais, fez consignar norma semelhante:

(...) De acordo com a regra de transição adotada pela Corte Especial no julgamento da AI no EREsp 644.736/PE, aplicar-se-á a tese dos ‘cinco mais cinco’ aos créditos recolhidos indevidamente antes da LC 118/2005, limitado, porém, ao prazo máximo de 5 anos, desde que, na data da vigência da novel lei complementar, sobejem, no máximo, cinco anos da contagem do lapso temporal. (...) (REsp 1.086.871/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 24/03/2009, DJe 02/04/2009).

O Supremo Tribunal Federal, também, no passado, utilizou-se de tais regras de transição. Especialmente julgando a mudança do prazo decadencial para ajuizamento de ação rescisória, alterado entre os Códigos de Processo Civil de 1939 e 1973, consignou:

AÇÃO RESCISÓRIA. Ação proposta com fundamento no art. 485, V, do CPC, alegando-se vulnerado o art. 7º, par. 4º, do Ato Institucional n. 1, de 1964. Decadência. Preliminar recusada. Acórdão rescindendo publicado no Diário da Justiça de 14.11.1969, sendo a petição inicial da Ação Rescisória protocolizada a 4.11.1974, antes, portanto, de escoar-se o prazo de cinco anos, previsto no art. 178, par. 10, VIII, do Código Civil. *Aplicação a espécie da orientação do STF assentada na Ação Rescisória n. 905/DF, quanto ao direito intertemporal, segundo a qual, se o restante do prazo de decadência, fixado na lei anterior (CPC de 1939), for superior ao novo prazo estabelecido pela lei nova (CPC DE 1973), despreza-se o período já transcorrido, para levar-se em conta, exclusivamente, o prazo da lei nova, a partir do início da sua vigência (RTJ 87, P. 2).* Na espécie, o Código de Processo Civil de 1973 entrou em vigor a 1º.1.1974, quando mais de quatro anos já haviam fluído do prazo de decadência, na forma da lei processual de 1939, que, assim, aqui, se aplica. (...) (AR 956, Relator(a): Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/1992, DJ 29/02/1993 – PP-02033 EMENT VOL-01692-02 – PP-00343)

Ora, permitir a majoração do prazo após seu início seria “alterar as regras do jogo” *a posteriori*. E mais grave: permitir-se-ia ao Estado que, por meio de alteração legislativa (inclusive por Medida Provisória, como efetivamente ocorreu), frustrasse direitos do contribuinte, eliminando-os retroativamente. Assim, diante de prazos de 5 (cinco) anos já esgotados (ou em vias de se esgotar), ter-se-ia a “solução” de aumentá-los com “golpe de caneta”, alterando realidades jurídicas já ocorridas.

Claro que tal situação repudiaria em tudo a estrutura constitucional, que protege o direito adquirido e o ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI). E, mais, ofenderia também, maximamente, o axioma da *segurança jurídica*, que afinal justifica a existência de um prazo decadencial.

Nesse sentido, releva observar como se manifestou o STJ, nos autos do REsp 841.689/AL, relatado pelo Min. Teori Zavascki, em acórdão tomado à unanimidade pela Primeira Turma:

A questão em torno da aplicação do direito intertemporal quando em consideração a prescrição e a decadência deve ser enfrentada e decidida com base no princípio de sobredireito decorrente da Constituição, que estabelece limites à aplicação da lei nova, resguardando de seu campo de incidência o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). *Considerando tal princípio, não há como dar aplicação retroativa a leis que fixem ou reduzam prazo prescricional ou decadencial.* Também nesse domínio jurídico não se pode inovar, no plano normativo, conferindo eficácia atual a fato ocorrido no passado. No que se refere especificamente a prazos decadenciais (ou seja, prazos para exercício do direito, sob pena de caducidade), admitir-se a aplicação do novo regime normativo (que reduz prazo) sobre período de tempo já passado, significaria, na prática, permitir que o legislador eliminasse, com efeito retroativo, a possibilidade de exercício do direito. Ora, eliminar, com eficácia retroativa, a possibilidade de exercício do direito é o mesmo que eliminar o próprio direito. E isso, é dispensável enfatizar, seria absolutamente inconstitucional. Portanto, se antes do advento de lei instituidora de prazo decadencial a Administração detinha o direito de, a qualquer tempo, promover a constituição, mediante lançamento, de créditos originados em receitas patrimoniais, *é certo que a superveniente lei que criou prazo decadencial somente poderá incidir sobre o tempo futuro, jamais sobre o passado, pena de ofensa ao direito adquirido (ainda não exercido).* Portanto, a solução para o problema de direito intertemporal aqui posto só pode ser uma: *relativamente aos atos anteriores à nova lei, o prazo decadencial de cinco anos tem como termo inicial o da vigência da norma que o estabeleceu.*

Embora essa decisão esteja analisando outro período, esse trecho demonstra a lógica jurídica do direito intertemporal aqui debatido, e cabe à fiveleta na análise do presente caso.

Tudo isso nos leva a concluir que, existindo aumento do prazo decadencial (de 5 para 10 anos), não se há de aplicar o prazo novo ou qualquer

regra de transição às situações jurídicas nascidas antes da vigência da lei que majora o prazo, mas, sim, aplicar apenas e tão somente o prazo constante da lei vigente à época do surgimento da relação jurídica.

Registre-se que a compreensão do tema é compartilhada pelo STJ. Consta do voto do Min. Mauro Campbell Marques, nos autos do REsp 1.179.282/RS, tomado à unanimidade na Segunda Turma do STJ:

No caso concreto, não ocorreu a prescrição, pois se trata de créditos referentes às *competências de janeiro a dezembro de 2001, devendo-se aplicar a regra do art. 47 da Lei 9.636/98, com a redação dada pela Lei 9.821/99*. Assim, o Departamento Nacional de Produção Mineral *dispunha de 5 (cinco) anos para constituir os créditos, mais 5 (cinco) anos para cobrá-los. Os créditos foram devidamente constituídos com o seu lançamento em 13 de novembro de 2002, dentro, pois, do prazo decadencial*. A partir de seu lançamento, a autarquia recorrente disporia de mais 5 (cinco) anos para ajuizar a execução fiscal visando à cobrança de tais créditos, ou seja, a ação poderia ser proposta até novembro de 2007. Assim, *proposta a execução fiscal em maio de 2007, não há que falar em prescrição*. (Grifos apostos).

A novel legislação, majorando o prazo decadencial, não alcança as relações jurídicas iniciadas anteriormente à sua vigência, sob pena de frustração do Direito Adquirido e do Ato Jurídico Perfeito.

Portanto, nessa situação, de ampliação do prazo decadencial, a forma mais adequada de interpretar a norma não é dar-lhe retroatividade, de modo a alcançar os atos jurídicos perfeitos consolidados à época da edição das normas que os regiam, mas o de lhe dar *efeitos futuros*, regulando as relações humanas que se realizarem a partir de sua edição.

V – CONCLUSÕES

10. Após o esforço de verificação e apresentação das razões acima, assim podem ser sintetizadas as conclusões ora alcançadas:

- I. A CFEM possui natureza jurídica de receita originária, patrimonial, não sendo receita derivada, não se qualificando, portanto, como tributo.
- II. Apesar de a CFEM não ser tributo, aplicam-se a ela conceitos de prescrição e decadência similares – embora não idênticos – aos do

Direito Tributário, pois existem nesse aspecto alterações significativas, como a referida no § 1º do art. 47 da Lei 9.636, alterado pela Lei 9.821, onde se estabelece que o prazo só é contado “*a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial encerrando-se com a efetiva constituição*”.

- III. Antes da Lei 9.636/98, à CFEM aplicava-se prazo prescricional de 5 (cinco) anos, consoante princípio da simetria, tendo em vista o disposto no Decreto-lei 20.910/32. Após sua edição passou a existir previsão expressa do prazo prescricional de 5 anos, restando ainda silente, a lei, sobre prazo decadencial. A ausência de prazo decadencial expresso até então não importa em ausência de limites temporais. Mas se há de compreender que todo o rito de exigência, até o ajuizamento da ação, era sujeito ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos.
- IV. Sobreveio a Lei 9.821/99, que sujeitou a CFEM ao prazo de decadência de 5 (cinco) anos (para a constituição do crédito mediante lançamento) e ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a sua exigência judicial.
- V. Até que, pela Lei 10.852/2004, o prazo prescricional permaneceu o mesmo, mas o prazo decadencial foi aumentado para 10 (dez) anos.
- VI. O aumento do prazo decadencial é válido apenas às relações jurídicas iniciadas quando da vigência da mencionada lei. Não se há de aplicar aos casos passados, cabendo-lhe apenas efeitos futuros, jamais retroativos.