

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.434.755 - SC (2013/0288262-1)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
RECORRENTE : DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
RECORRIDO : AMCG AREIAL RODRIGUES LTDA - EMPRESA DE PEQUENO PORTE
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto pelo DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL – DNPM, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região que julgou demanda relativa a decadência.

O julgado, reiterando as razões monocráticas do relator, negou provimento ao recurso de apelação do recorrente nos termos da seguinte ementa (fls. 75/82, e-STJ):

"ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA ANUAL POR HECTARE - TAH. PRESCRIÇÃO. Agravo improvido."

Sem embargos de declaração.

Nas razões do recurso especial, o recorrente aduz que "*o v. acórdão ora recorrido contrariou o disposto nos arts. 1º e 2º da Lei 10.852/2004, bem como o art. 47 da Lei 9636/98, com redação dada pela Lei 10.852/2004*" (fl. 87, e-STJ). Sustenta, em síntese, que não ocorreu a decadência para constituição da Taxa Anual por Hectare (TAH).

Sem contrarrazões, sobreveio o juízo de admissibilidade negativo da instância de origem (fls. 96/97, e-STJ), o que ensejou a interposição de agravo (fls. 102/108, e-STJ). Não apresentada contraminuta do agravo.

Este Relator houve por bem dar provimento ao agravo de instrumento para determinar a conversão dos autos em recurso especial (fls. 112/113, e-STJ).

É, no essencial, o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.434.755 - SC (2013/0288262-1)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA ANUAL POR HECTARE. PREÇO PÚBLICO. RECEITA PATRIMONIAL. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. AMPLIAÇÃO DO PRAZO. INCIDÊNCIA IMEDIATA. CÔMPUTO DO TEMPO JÁ DECORRIDO. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA.

1. A Taxa Anual por Hectare é considerada preço público, conforme decisão do STF na ADI 2596-4/DF.

2. A natureza jurídica de preço público não atrai à referida Taxa Anual por Hectare os institutos próprios do Direito Privado, uma vez que se mantém relação jurídica materialmente pública, haja vista as partes envolvidas na relação: Administração Pública (União) e administrado (particular).

3. A relação de direito material que dá origem à Taxa Anual por Hectare é regida pelo Direito Administrativo, tornando inaplicável a prescrição de que trata o Código Civil, configurando os valores recolhidos a tal título em receita patrimonial.

4. O art. 47 da Lei n. 9.636/98 instituiu a prescrição quinquenal para a cobrança de receitas patrimoniais. A Lei n. 9.821/99, que passou a vigorar a partir do dia 24 de agosto de 1999, estabeleceu em cinco anos o prazo decadencial para a constituição do crédito, mediante lançamento, mantendo-se o prazo prescricional quinquenal para a sua exigência. Com o advento da Lei 10.852/2004, publicada em 30 de março de 2004, houve nova alteração do art. 47 da Lei 9.636/98, para estender o prazo decadencial de cinco para dez anos, mantido o lapso prescricional de cinco anos, a ser contado do lançamento.

5. No caso dos autos, os valores exigidos são relativos ao exercício de 2003, quando em vigor a decadência quinquenal prevista na Lei n. 9.821/99. Contudo, antes que se efetivasse a decadência, sobreveio novo prazo decadencial de 10 anos, caracterizando, assim, sucessão de lei.

6. Entendimento doutrinário no sentido de que, em caso de lei mais nova estabelecendo prazo decadencial maior que a antiga, *"aplica-se o novo prazo, computando-se o tempo decorrido na vigência da lei antiga"* (Wilson de Souza Campos Batalha (*apud*: Gagliano, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona Filho, Novo Curso de Direito Civil, Parte Geral, vol. I, São Paulo: Saraiva, 2002)). Ou seja, o tempo transcorrido na vigência da lei antiga deve integrar o novo prazo estabelecido.

7. No mesmo sentido manifesta-se a jurisprudência do STJ, que, no julgamento do REsp 1114938/AL, Rel. Min. Napoleão

Superior Tribunal de Justiça

Nunes Maia Filho, submetido ao regime dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC), reconheceu que a ampliação do prazo decadencial deve ser aplicada imediatamente, devendo ser computado o período já transcorrido sob o manto da legislação anterior.

8. No caso dos autos, os valores relativos a 2003 poderiam ser constituídos até 2013, o que afasta a decadência declarada pela Corte *a quo*, pois sua constituição ocorreu em momento anterior (em 2009).

Recurso especial provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

A essência da controvérsia está em definir o prazo decadencial aplicável para a constituição da Taxa Anual por Hectare.

Conforme assentado pelo Tribunal de origem, é fato incontroverso nos autos que, embora denominada taxa, não se trata de espécie tributária, mas sim de preço público, assim reconhecido pelo STF. Vejamos (fl. 75, e-STJ):

"Consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, a Taxa Anual por Hectare - TAH - reveste a natureza jurídica de preço público, afastando-se, bem por isso, do regramento aplicável aos créditos tributários:

(...)

Assim, em que pese a inaplicabilidade do regime tributário à espécie, mostra-se igualmente inviável a aplicação de institutos próprios do Direito Privado, considerando-se, sobretudo, a relação existente entre as partes da relação jurídica material."

Ressalte-se, contudo, que a natureza jurídica de preço público não atrai à referida Taxa Anual por Hectare os institutos próprios do Direito Privado, uma vez que se mantém relação jurídica materialmente pública, haja vista as partes envolvidas na relação: Administração Pública (União) e administrado (particular).

Portanto, a relação de direito material que dá origem à Taxa Anual por Hectare é regida pelo Direito Administrativo, tornando inaplicáveis as disposições de que trata o Código Civil, configurando os valores recolhidos a tal título em **receita patrimonial**.

Antes da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, por não haver legislação específica sobre as receitas patrimoniais da União, a prescrição aplicável era,

Superior Tribunal de Justiça

indubitavelmente, a prevista no Decreto n. 20.910/32, conforme aplicação do princípio da simetria destacado acima, sem que houvesse abordagem quanto ao prazo decadencial para lançamento do crédito.

Com a vigência da Lei n. 9.636/98, instituiu-se a prescrição quinquenal para a cobrança das receitas patrimoniais. *Verbis*:

"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 supracitado art. 47 foi alterado pela Medida Provisória 1.787/98, e sucessivas reedições, e também pela Medida Provisória 1.856-7/99, que veio a ser convertida na Lei 9.821/99, passando o artigo a vigorar com a seguinte redação:

"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 conhecimento 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."

Como visto, **foi acrescentada a previsão de prazo decadencial de 5 anos para a constituição de créditos originados de receitas patrimoniais**, mantido o prazo prescricional em 5 anos.

Por fim, sobreveio a Medida Provisória 152/03, convertida na Lei n. 10.852/04, que deu nova redação ao *caput* do art. 47 da Lei n. 9.636/98:

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

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

Superior Tribunal de Justiça

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

Aumentou-se, portanto, o prazo decadencial para constituição do crédito para 10 anos, permanecendo o prazo prescricional de 5 anos.

Esse é, portanto, o normativo de regência a ser aplicado aos créditos decorrentes de receitas patrimoniais da União, tal como é a Taxa Anual por Hectare.

No caso dos autos, o Tribunal de origem reconheceu consumada a decadência do direito de constituir os créditos, porquanto ultrapassado o prazo quinquenal. Vejamos:

"Aplicando essas premissas ao caso dos autos, em que se pleiteia valores vencidos em 31.01.2003, com notificação publicada em 30.04.2009 e inscrição em dívida em 14.01.2010, tenho por ocorrida a decadência para constituição dos débitos, uma vez que os fatos geradores são anteriores a 29.03.2004 (data de vigência do novo prazo elastecido) e, portanto, sujeitos à regra anterior (prazo quinquenal)"

Conforme destacado no acórdão, os valores são relativos ao exercício de 2003, quando em vigor a decadência quinquenal prevista na Lei n. 9.821/99. Contudo, antes que se efetivasse a decadência, sobreveio novo prazo decadencial de 10 anos, caracterizando, assim, sucessão de lei.

Nestes casos, o entendimento doutrinário é no sentido de que, em caso de lei mais nova estabelecendo prazo decadencial maior que a antiga, *"aplica-se o novo prazo, computando-se o tempo decorrido na vigência da lei antiga"* (Wilson de Souza Campos Batalha (**apud**: Gagliano, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona Filho, Novo Curso de Direito Civil, Parte Geral, vol. I, São Paulo: Saraiva, 2002). Ou seja, o tempo transcorrido na vigência da lei antiga deve integrar o novo prazo estabelecido.

No mesmo sentido manifesta-se a jurisprudência do STJ, que, no julgamento do REsp 1114938/AL, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, submetido ao regime dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC), reconheceu que a ampliação do prazo decadencial deve ser aplicada imediatamente, devendo ser computado o período já transcorrido sob o manto da legislação anterior.

A ementa do julgado:

"RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 105, III, ALÍNEA A DA CF. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DA RENDA MENSAL INICIAL DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Superior Tribunal de Justiça

CONCEDIDOS EM DATA ANTERIOR À VIGÊNCIA DA LEI 9.787/99. PRAZO DECADENCIAL DE 5 ANOS, A CONTAR DA DATA DA VIGÊNCIA DA LEI 9.784/99. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR. ART. 103-A DA LEI 8.213/91, ACRESCENTADO PELA MP 19.11.2003, CONVERTIDA NA LEI 10.839/2004. AUMENTO DO PRAZO DECADENCIAL PARA 10 ANOS. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO, NO ENTANTO.

1. A colenda Corte Especial do STJ firmou o entendimento de que os atos administrativos praticados antes da Lei 9.784/99 podem ser revistos pela Administração a qualquer tempo, por inexistir norma legal expressa prevendo prazo para tal iniciativa. Somente após a Lei 9.784/99 incide o prazo decadencial de 5 anos nela previsto, tendo como termo inicial a data de sua vigência (01.02.99). Ressalva do ponto de vista do Relator.

2. Antes de decorridos 5 anos da Lei 9.784/99, a matéria passou a ser tratada no âmbito previdenciário pela MP 138, de 19.11.2003, convertida na Lei 10.839/2004, que acrescentou o art. 103-A à Lei 8.213/91 (LBPS) e fixou em 10 anos o prazo decadencial para o INSS rever os seus atos de que decorram efeitos favoráveis a seus beneficiários.

3. Tendo o benefício do autor sido concedido em 30.7.1997 e o procedimento de revisão administrativa sido iniciado em janeiro de 2006, não se consumou o prazo decadencial de 10 anos para a Autarquia Previdenciária rever o seu ato.

4. Recurso Especial do INSS provido para afastar a incidência da decadência declarada e determinar o retorno dos autos ao TRF da 5a. Região, para análise da alegada inobservância do contraditório e da ampla defesa do procedimento que culminou com a suspensão do benefício previdenciário do autor."

(REsp 1114938/AL, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/4/2010, DJe 2/8/2010.)

Para melhor ilustração, transcrevo excerto do voto-vista proferido pela Min. Maria Thereza de Assis Moura, que bem elucida a questão referente à incidência do novo prazo decadencial:

"(...) os atos administrativos praticados anteriormente ao advento da Lei nº 9.784/99 tiveram seus prazos de decadência contados a partir do início de sua vigência, qual seja, em 1º/2/1999. Chega-se, pois, à conclusão de que os atos praticados antes do advento da citada Lei poderiam ser anulados pela Administração até 31 de janeiro de 2004, quando então se encerraria o prazo

Superior Tribunal de Justiça

decadencial de 5 (cinco) anos.

Ocorre que, durante o período de vigência do citado prazo, foi publicada a Medida Provisória nº 138, em 19 de novembro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.839/2004, que acresceu à redação da Lei nº 8.213/91 o art. 103-A, que passou a disciplinar, especificamente para lides previdenciárias, o prazo decadencial de 10 (dez) anos para a Administração rever atos que gerem efeitos favoráveis aos administrados. A propósito, confira-se o caput do dispositivo:

(...)

Desde então, considerando ser a Lei nº 10.839/04 especial em relação à Lei nº 9.784/99, o prazo decadencial para a Administração Pública rever seus atos, foi ampliado para 10 (dez) anos.

A questão que se coloca diz respeito às situações jurídicas constituídas antes e durante a seara de vigência da Lei nº 9.784/99. Isso porque a Medida Provisória nº 138, de 19/11/2003, ao ampliar o prazo decadencial para a Administração rever seus atos administrativos, o fez antes de findo o prazo decadencial quinquenal previsto na Lei nº 9.784/99.

Assim, pergunta-se: se o prazo decadencial ainda em curso foi aumentado pela nova lei de cinco para dez anos, qual legislação regulamentará tais hipóteses, ou seja, qual prazo decadencial será aplicável?

A respeito do tema, a doutrina civilista pátria, de forma majoritária, entende inexistir direito adquirido à imunidade de prazos que a lei futura venha a ampliar para o exercício do direito. Pelo contrário, o posicionamento dominante, em situações como a que ora se coloca, é no sentido de que o novo lapso temporal se aplicará imediatamente, devendo ser computado o período já transcorrido sob o manto da legislação anterior.

Nesse sentido, cumpre trazer à lume o magistério de CLÓVIS BEVILÁQUA, in "Código Civil dos Estados Unidos do Brasil", aplicável também à decadência:

'1º Se a lei nova estabelece prazo mais longo, do que a antiga, prevalece o prazo mais longo, contado do momento em que a prescrição começou a correr.

2º Se o prazo da lei nova é mais curto, cumpre distinguir: a) Se o tempo; que falta para consumir-se a prescrição, é menor do que o prazo estabelecidos pela lei nova, a prescrição se consuma de accôrdo com o prazo da lei anterior. b) Se o tempo que falta para se consumir a prescrição pela lei anterior, excede o fixado pela nova, prevalece o desta última, contado do dia em que ella entrou

Superior Tribunal de Justiça

em vigor

Essas regras racionais, que se fundam no princípio de que a prescrição iniciada não constitui direito adquirido, e que, por outro lado, atendem a equidade, estão de accôrdo com os ensinamentos de Gabba, Theoria della retroattività delle leggi, 3º edição, ns. 374 e 375,(...)' (in 'Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado por Clóvis Beviláqua', 9ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Rio, Vol. 1/3, 1980, pág. 458/459203)

Sobre o tema, esclarece a ilustre mestre Maria Helena Diniz, que, ao cuidar da prescrição, esposou entendimento que também se aplica à decadência:

'A nova lei sobre prazo prescricional aplica-se desde logo se o aumentar, embora deva ser computado o lapso temporal já decorrido na vigência da norma revogada. Se o encurtar, o novo prazo de prescrição começará a correr por inteiro a partir da lei revogadora. Se o prazo prescricional já se ultimou, a nova lei que o alterar não o atingirá (...).' (in 'Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada', 9ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2002, pág. 203)

Nessa mesma linha de entendimento, em uma lição bastante esclarecedora a respeito do tema, confirmam-se os comentários de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

'A situação, porém, é mais complexa em relação às situações jurídicas pendentes (facta pendentia), nas quais se incluem as situações futuras ainda não concluídas quando da edição da nova norma.

No caso de uma nova lei não estabelecer regras de transição, o saudoso Wilson de Souza Campos Batalha, inspirado nas diretrizes do Código Civil alemão, aponta alguns critérios:

I - Se a lei nova aumenta o prazo de prescrição ou de decadência, aplica-se o novo prazo, computando-se o tempo decorrido na vigência da lei antiga;

II - Se a lei nova reduz o prazo de prescrição ou decadência, há que se distinguir:

a) se o prazo maior da lei antiga se escoar antes de findar o prazo menor estabelecido pela lei nova, adota-se o prazo da lei anterior;

b) se o prazo menor da lei nova se consumir antes de

Superior Tribunal de Justiça

terminado o prazo maior previsto pela lei anterior, aplica-se o prazo da lei nova, contando-se o prazo a partir da vigência desta. (...)' (in *Novo Curso de Direito Civil*, vol. 1, Parte Geral, São Paulo: Saraiva, 2004, pág. 507-508)

Na esteira desse raciocínio, na espécie deve prevalecer a lei nova que dilatou o prazo decadencial. Frise-se, ainda, que, como a nova lei mantém os mesmos parâmetros estabelecidos na lei pretérita, o tempo decorrido entre a legislação revogada e a atual será descontado do total previsto na novel legislação.

Em resumo, tendo a Medida Provisória nº 138/2003, convertida na Lei nº 10.839/2004, sido publicada ainda dentro do prazo quinquenal previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, o prazo decadencial para a Administração Pública rever os atos que gerem vantagem aos segurados será por ela disciplinado, descontado o prazo já transcorrido antes do advento da aludida Medida Provisória. (...)''

No caso dos autos, os valores relativos a 2003 poderiam ser constituídos até 2013, o que afasta a decadência declarada pela Corte *a quo*, pois sua constituição ocorreu em momento bem anterior (em 2009).

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para afastar a decadência e determinar o prosseguimento do feito executivo.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator