



Fernando Rabello

TAXA DE OCUPAÇÃO DE TERRENOS DE MARINHA

OCCUPATION TAX ON NAVY TERRITORY

Marcelo Adriano Micheloti

71

RESUMO

Aborda a natureza da taxa de ocupação, o que gera a obrigação de pagá-la, e como e quando deve agir a União para o seu recebimento.

Afirma que, para efetivar a cobrança, a União deve lançar mão de procedimentos administrativos que devem ser distintos para os inscritos e para aqueles que ainda não foram, devendo, para tanto, obedecer aos prazos decadencial e prescricional.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; terrenos de Marinha; taxa de ocupação; efetiva ocupação; procedimento de cobrança; prescrição.

ABSTRACT

The author broaches the subject of the nature of an occupation tax, what makes it payable, when and how should it be collected by the State.

According to him, in order to levy this tax, the State must issue some administrative measures with different guidelines for those who are enrolled and those who are not, considering the compliance with both the statutory retention period and the statute of limitation.

KEYWORDS

Administrative Law; navy territory; occupation tax; actual occupation; collection procedure; statute of limitation.

1 INTRODUÇÃO

A taxa de ocupação é uma retribuição devida pelo aproveitamento de terreno de Marinha. Dentre as várias controvérsias judiciais acerca do tema, foram escolhidas para abordagem neste texto as relativas ao seu fator gerador, ao procedimento de cobrança e à prescrição (prazo de ocorrência e seu início).

Controvertem-se as decisões se a inscrição no Serviço de Patrimônio da União (SPU) é suficiente para manter a obrigação de pagamento, bem como se o prazo prescricional anterior à Lei n. 9.636/98 é de cinco ou de vinte anos.

Com relação ao início do prazo prescricional, há necessidade de se averiguar a devida aplicação dos termos dispostos na legislação.

O texto tem a finalidade de delimitar o que leva à sujeição da cobrança da taxa de ocupação, quais os procedimentos que devem ser seguidos para a cobrança, qual o tempo que a Administração dispõe para tanto e quando é que ele se inicia.

2 NATUREZA JURÍDICA DA TAXA DE OCUPAÇÃO E FATO GERADOR

A taxa de ocupação não tem natureza tributária (Lei n. 4.320/64, art. 39, § 2º). Trata-se de receita patrimonial em virtude da utilização de um bem de propriedade da União, por um terceiro.

A taxa de ocupação não tem natureza tributária (Lei n. 4.320/64, art. 39, § 2º). Trata-se de receita patrimonial em virtude da utilização de um bem de propriedade da União, por um terceiro.

O Decreto-lei n. 9.760/46 estabeleceu que mesmo os ocupantes sem título são obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação (art. 127). Para a cobrança, há necessidade de inscrição administrativa dos ocupantes, mediante processo administrativo específico (Lei n. 9.636/98, art. 7º, § 3º), o qual deve ser feito *ex officio* ou a pedido do ocupante (Decreto-lei n. 9.760/46, art. 128). Os ocupantes devem ser notificados do cadastramento e a cobrança retroage ao início da ocupação (redações original e atual do art. 128 do Decreto-Lei n. 9.760/46).

A inscrição da ocupação é ato administrativo precário e pressupõe efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante (Lei n. 9.636/98, art. 7º).

Conclui-se, portanto, que é o efetivo aproveitamento (posse) do terreno de Marinha que dá causa à obrigação de pagar a taxa de ocupação. Esse entendimento serve tanto para o período anterior¹, quanto ao posterior à Lei n. 9.636/98², uma vez que esta acrescentou o § 4º ao art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/87³, dispondo que cabe ao adquirente requerer ao Serviço de Patrimônio da União (SPU) a alteração dos registros cadastrais.

Desta forma, nas hipóteses em que não tenha havido a devida comunicação ao SPU por parte do adquirente, não pode a pessoa ainda cadastrada como ocupante ser responsável pelo pagamento da taxa, pelo simples fato de ainda restar a inscrição em seu nome. Se à União é reconhecido o direito (dever) de cobrar a taxa desde o início da ocupação, ao tomar conhecimento, por qualquer modo, de que houve a transferência de fato da ocupação, deve abrir processo administrativo, de ofício, para inscrição do novo ocupante. Este será responsável pela taxa desde a data do início da ocupação que, obviamente, coincidirá com o final da ocupação do anterior.

O fato de a União não ser cientificada acerca da transferência entre particulares não modifica a disposição legal que determina a incidência da taxa para quem

efetivamente se aproveita do terreno, impondo que faça a cobrança desde quando se iniciou a ocupação. Adotar o entendimento de que a ausência de alteração da inscrição é, por si só, geradora da obrigação de permanecer pagando a taxa de ocupação, poderia levar a cobrança de duas taxas de ocupação relativas ao mesmo exercício, resultando em duplicidade de recebimento (locupletamento indevido).

Portanto, em eventual execução fiscal ajuizada contra o ainda inscrito, em que haja a prova de que houve a transferência e que o alienante não fez qualquer informação à SPU, os embargos devem ser julgados procedentes para reconhecer a ilegitimidade daquele. No entanto,

não deverão ser fixados honorários advocatícios em favor do executado, utilizando-se o mesmo raciocínio dos embargos de terceiro sem resistência⁴.

3 PROCEDIMENTO DE INSCRIÇÃO E DE COBRANÇA

Em relação ao procedimento de cobrança, dispõe o § 6º do art. 7º da Lei n. 9.636/98 que os créditos originados da ocupação serão lançados após concluído o processo administrativo correspondente. A visualização da notificação DPU/DCR/SC n. 290/96, de 18/06/96 (integrante dos autos do processo n. 2003.72.08.011797-8) permite comprovar na prática esse dispositivo: ela informa ao ocupante o deferimento do pedido de inscrição de ocupação, com a apuração de taxas desde o início da ocupação, fazendo acompanhar-se de um DARF para o respectivo pagamento.

Depois de ter havido a inscrição, o ocupante recebe anualmente a guia bancária para pagamento da taxa de ocupação referente ao respectivo exercício. Não paga na data fixada, a Gerência Regional do Patrimônio da União notifica o ocupante, por correio ou por edital, para que apresente o comprovante de pagamento ou liquide o débito, sob pena de inscrição no CADIN e na Dívida Ativa (dados colhidos nos autos do processo n. 2008.72.08.000869-5).

Portanto, são duas situações distintas no procedimento administrativo de cobrança: 1) quem ainda não estava inscrito; 2) quem já está inscrito. Na primeira hipótese, há necessidade de processo administrativo para se definir seus elementos (pessoal, material, espacial e temporal), notificando-se o ocupante para o pagamento. Na segunda, o procedimento anualmente resume-se à atualização⁵ do valor (se for o caso) e à emissão das guias que são enviadas aos ocupantes.

4 PRAZOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA

Antes da Lei n. 9.636/98, não havia dispositivo expresso acerca da prescrição dos créditos decorrentes da ocupação. Esta lei passou a vigor em 18/05/98 e fixou no art. 47 que o prazo seria de cinco anos⁶. Com a Medida Provisória n. 1787, publicada no DOU de 30/12/98, criou-se um prazo de decadência para consti-

tuição do crédito e manteve-se o prazo de prescrição de cinco anos⁷. Referida norma foi reeditada e, posteriormente, revogada pela MP n. 1.856-7/90, a qual foi convertida na Lei n. 9.821/98⁸, com vigência a partir de 24/08/99. Por força da Lei n. 10.852/04 (DOU de 30/03/04), o art. 47 foi novamente alterado para fixar prazo decadencial de dez anos, mantendo-se o prescricional de cinco anos⁹.

Com relação ao período anterior à Lei n. 9.636/98, ou seja, anterior a 18/05/98, existem decisões afirmando que, como não havia fixação expressa de prazo para a prescrição, deve ser adotado o prazo do Código Civil de 1916 (20 anos)¹⁰.

No entanto, outras decisões proclamam o caráter de Direito Administrativo da cobrança e aplicam o prazo prescricional de cinco anos, com base no art. 1º do Decreto n. 20.910/32¹¹. A própria Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça tem precedente nesse sentido, cujo julgamento ocorreu quatro meses antes daquele indicado acima¹².

Entendo que a razão está com aqueles que proclamam a utilização do Decreto n. 20.910/1932 e não o Código Civil de 1916, pois nítido o caráter administrativo e não o privado. Ensinava Hely Lopes Meirelles (1996, p. 589): *A prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre a matéria sujeita à sua apreciação. Não se confunde com a prescrição civil, nem estende seus efeitos às ações judiciais [...], pois é restrita à atividade interna da Administração e se efetiva no prazo que a norma legal estabelecer. Mas, mesmo na falta de lei fixadora do prazo prescricional, não pode o servidor público ou o particular ficar perpetuamente sujeito à sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo. A esse propósito, o STF já decidiu que "a regra é a prescribibilidade". Entendemos que, quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Dec. 20.910/32), das punições dos profissionais liberais (Lei 6.838/80) e para cobrança do crédito tributário (CTN, art. 174).*

Para outros créditos não tributários, o STJ tem entendido que o prazo prescricional, quando não há previsão es-

pecífica, é de cinco anos, com base no Decreto n. 20.910/32¹³. Além disso, há uma **padronização** pelo legislador quando estabelece prazos específicos para cobrança de créditos administrativos, sempre estabelecendo o prazo de cinco anos¹⁴, o que vem contrariar ainda mais a ideia da adoção do prazo vintenário para o período anterior à Lei n. 9.636/98. Sendo assim, temos o seguinte quadro acerca dos prazos¹⁵:

Períodos	Prescrição	Decadência
Antes de 18/05/98 (Dec. 20.910/32)	5 anos	Sem previsão
18/05/98 (Lei 9.636/98) até 29/12/98 (MP 1787)	5 anos	Sem previsão
30/12/98 (MP 1787) até 29/03/04 (Lei 10.852/04)	5 anos	5 anos
30/03/04 (Lei 10.852/04)	5 anos	10 anos

Em relação ao aumento do prazo decadencial, este somente pode atingir as situações ocorridas durante a vigência da norma que o estabeleceu, conforme decidiu o STJ¹⁶.

5 INÍCIO DO PRAZO PRESCRICIONAL

Com Agnelo Amorim Filho (1960, p. 7-37) ficou esclarecido que a decadência diz respeito aos direitos potestativos¹⁷, os quais estão presentes nas ações constitutivas (positivas ou negativas)¹⁸. Já a prescrição envolve os direitos a uma prestação (positiva ou negativa), pois somente eles são suscetíveis de lesão ou de violação. Assim, diz respeito às ações condenatórias (AMORIM FILHO, 1960, p. 19-20).

[...] nas hipóteses em que não tenha havido a devida comunicação ao SPU por parte do adquirente, não pode a pessoa ainda cadastrada como ocupante ser responsável pelo pagamento da taxa, pelo simples fato de ainda restar a inscrição em seu nome.

Com base nas lições de Savigny e Câmara Leal, Agnelo Amorim Filho conclui que a ameaça ou a lesão ao direito é o termo inicial do prazo de prescrição, pois são o que dão origem a uma ação (AMORIM FILHO, 1960, p. 18-19). Com o Código Civil de 2002 positivou-se que a prescrição atinge a pretensão (art. 189)¹⁹.

No caso da taxa de ocupação, quando ocorre a lesão ao direito da Fazenda Pública?

A redação do art. 47 da Lei n. 9.636/98 não fazia menção ao início do prazo prescricional. Com a redação dada pela Lei n. 10.852/04, seu inc. II estabelece a contagem a partir do lançamento. O legislador deve ter buscado inspiração no art. 142 do Código Tributário Nacional²⁰. Mesmo não se tratando de crédito tributário, não há inconveniente em adequar o entendimento que se tem do lançamento tributário para este caso de

crédito não tributário.

Tratando sobre o lançamento tributário, importante e pertinente a distinção feita por James Marins (2005, p. 201-203): *Embora revestido de finalidade estritamente tributária, o lançamento é ato administrativo. Este ato, como visto, será muitas vezes precedido de procedimento preparatório, que é denominado de procedimento de lançamento. Este ato administrativo tributário reveste-se de vários atributos, como o de estancar a fluência do prazo decadencial, e tem a virtude de ensejar a exigibilidade administrativa e, subseqüentemente, uma vez inscrita a obrigação lançada em dívida ativa, propiciar a exequibilidade (que é necessariamente judicial) da obrigação*

tributária. [...] A locução genérica lançamento oculta duas realidade jurídicas distintas. Ato e procedimento administrativo não se confundem, assim como não se podem confundir o procedimento de lançamento (ou, mais precisamente, procedimento preparatório do ato de lançamento) com o ato de lançamento propriamente dito. O procedimento de lançamento é em muitos casos o pressuposto objetivo do ato de lançamento,

e incluirá diligências fiscalizatórias e apuratórias que servirão de suporte ao ato de lançamento. Nem sempre o ato de lançamento será precedido de procedimento, pois há casos em que a autoridade administrativa serve-se de elementos pré-fixados que dispensam procedimento próprio para a individualização da obrigação tributária. Isso ocorre, por exemplo, nos lançamentos *ex officio* de IPTU [...] em que o agente lançador simplesmente aplica aritmeticamente alíquotas a valores pre-existentes em planta de valores, não se podendo, com propriedade, identificar procedimento.

Trazendo esta lição para a taxa de ocupação: 1) para os casos de processo de inscrição (de ofício ou a pedido), o lançamento terá que ser precedido do *procedimento de lançamento*; 2) para quem já é inscrito, por já ter a autoridade os elementos pré-fixados, dispensa-se o *procedimento de lançamento*, simplesmente sendo feita a atualização do valor (se for o caso) e o envio da guia de recolhimento ao ocupante (a exemplo do IPTU).

A notificação para pagamento, no primeiro caso, e a remessa da guia, no segundo, são os atos que dão eficácia ao mencionado lançamento²¹. O raciocínio, para este, é o mesmo do IPTU, para o qual, o encaminhamento do carnê de recolhimento é suficiente para considerar o contribuinte notificado do lançamento²².

O que não se pode admitir é, após vencido o prazo sem o pagamento (em qualquer das duas hipóteses), enviar uma notificação (geralmente envolvendo vários exercícios) e, somente a partir desta querer contar o prazo prescricional.

Se a credora utiliza procedimentos administrativos para cobrança extrajudicial²³, este fato, por si só, não interfere no prazo prescricional. A inscrição de dívida não tributária em Dívida Ativa somente suspende a prescrição pelo prazo máximo de cento e oitenta dias, ou até a distribuição da execução fiscal (se esta ocorrer antes)²⁴.

Embora a lei estabeleça o lançamento como sendo o termo para início do prazo prescricional, entre essa data e a apontada para o respectivo pagamento, o crédito não pode ser exigido judicialmente²⁵. Contar a partir do lançamento atenta contra a natureza²⁶ do início da contagem do prazo da prescrição – *actio nata*. Com a ausência de pagamento ocorre a lesão ao direito da União, pelo descumprimento da prestação, fazendo surgir a pretensão e, conseqüentemente, o prazo prescricional.

Assim, somente a partir do vencimento é que começa a fluir o prazo prescricional.

6 CONCLUSÃO

A taxa de ocupação não tem natureza tributária, o que não impede que alguns institutos tributários possam ser utilizados para dar harmonia ao seu entendimento.

A efetiva ocupação (posse) e não meramente a inscrição nos cadastros da SPU é que gera a obrigação de pagamento.

Há necessidade de se distinguir entre as situações dos ocupantes ainda não cadastrados daqueles já cadastrados, para fins de procedimentos administrativos prévios à cobrança (diferença de lançamento para cada um deles) e do conseqüente prazo de prescrição.

O prazo decadencial passou para dez anos, por força da Medida Provisória n. 1787, publicada no DOU de 30/12/98.

Antes de 18/05/98; o prazo prescricional para cobrança da taxa de ocupação era de cinco e não de vinte anos. Mesmo após

a Lei n. 10.852/04, o início do prazo prescricional é a partir do não pagamento no vencimento, pois este é o momento da lesão ao direito da União (*actio nata*) e não o mencionado lançamento.

NOTAS

- 1 ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. TAXAS DE OCUPAÇÃO PAGAS PELO PERÍODO POSTERIOR À TRANSFERÊNCIA DA POSSE E À ALIENAÇÃO DAS BENFEITORIAS. RESSARCIMENTO. 1. Realizada a alienação do direito à ocupação de terreno de marinha antes da Lei n. 9.636/98, o adquirente fica responsável pelo pagamento da taxa de ocupação de terreno de marinha, independentemente de comunicação à Secretaria de Patrimônio da União – SPU, pois, conforme interpretação do art. 128, parágrafo único, do Decreto-Lei 9.760/46, a situação de fato impera sobre a falta de inscrição no órgão competente. 2. É cabível o ressarcimento do alienante correspondente às taxas de ocupação de terreno de marinha pagas posteriormente à transferência do direito de ocupação. [...]. (TRF4, EINF 2006.72.00.002194-2, Segunda Seção, Relator Luiz Carlos de Castro Lagon, D.E. 29/10/2008).
- 2 EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO. TERRENO DE MARINHA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE ACOLHIDA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Admitida como perfectibilizada a transferência da ocupação sobre terreno de marinha, sobre o qual incide a cobrança da taxa respectiva, é de se acolher a exceção de pré-executividade apresentada em execução fiscal, haja vista a ilegitimidade passiva dos Executados. Para esse fim, prescinde-se de averbação da transferência no registro de imóveis, na medida em que o registro da ocupação é ato administrativo precário, afeto à Secretaria do Patrimônio da União, e que a esta incumbe proceder à anotação das transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel (art. 7º, caput e § 7º, da Lei n. 9.636/98. Ademais, a lei não impõe ao transmitente qualquer responsabilidade de comunicação posterior à União; antes, há previsão expressa de que tal obrigação incumbe ao adquirente, a teor do § 4º do art. 3º do Decreto-lei n. 2.398/87. [...]. (TRF4, AC 2008.04.00.000732-7, Quarta Turma, Relator Edgard Antônio Lippmann Júnior, D.E. 09/06/2008).
- 3 § 4º Concluída a transmissão, o adquirente deverá requerer ao órgão local da SPU, no prazo máximo de sessenta dias, que providencie a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, observando-se, no caso de imóvel aforado, o disposto no art. 116 do Decreto-Lei n. 9.760, de 1946. (Incluído pela Lei n. 9.636, de 1998).
- 4 [...] Comprovada que a propriedade do imóvel constrito, há três anos da propositura da ação já não mais pertencia ao executado, ainda que pendente de transferência da titularidade no registro imobiliário, e inexistindo qualquer indício de fraude à execução e a credores, impõe-se a desconstituição da penhora, pois somente os bens patrimoniais do devedor respondem por suas dívidas. 3. Excepcionalmente nos embargos de terceiro, não havendo resistência à pretensão de afastamento da construção do bem, poderá ser afastada a condenação do credor em honorários. 4. Configurada a resistência do credor embargado, por meio de contestação aos embargos de terceiro, é devida, no particular, a verba honorária à parte vencedora. (TRF4, AC 2007.72.12.001087-3, Segunda Turma, Relator Otávio Roberto Pamplona, D.E. 01/04/2009).
- 5 Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, anualmente atualizado pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), será, a partir do exercício de 1988, de: [...] (Decreto-Lei n. 2.398/1987).
- 6 Art. 47. Prescrevem em cinco anos os débitos para com a Fazenda Nacional decorrentes de receitas patrimoniais.
- 7 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 n. 9.760, de 1946, com a redação dada pelo art. 32 desta Lei. (NR).
- 8 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 n. 9.760, de 1946, com a redação dada pelo art. 32 desta Lei. (NR).
- 9 Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos: (Redação dada pela Lei n. 10.852, de 2004)
- I – decadência de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e (Incluído pela Lei n. 10.852, de 2004);
- II – prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento. (Incluído pela Lei n. 10.852, de 2004).
- § 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. (Redação dada pela Lei n. 9.821, de 1999)
- § 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 n. 9.760, de 1946, com a redação dada pelo art. 32 desta Lei. (Redação dada pela Lei n. 9.821, de 1999).
- 10 STJ, 2ª T. AgRg no REsp 1006133/SC, Rel. HUMBERTO MARTINS, j. 16/12/2008; TRF4, AMS 2003.72.00.007090-3, Primeira Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha, D.E. 29/05/2007.
- 11 PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TERRENOS DE MARINHA. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. PRESCRIÇÃO.
1. Ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte já se manifestaram a respeito da cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha, havendo uniformidade quanto ao entendimento de que: (a) após a publicação da Lei 9.636/98 (art. 47), foi instituída a prescrição quinquenal para a cobrança do aludido crédito; (b) 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; (c) com o advento da Lei 10.852/04, 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.
2. A divergência diz respeito, no entanto, ao período anterior à vigência da Lei 9.636/98, havendo julgados nos quais se aplica o prazo prescricional vintenário previsto no art. 177 do Código Civil, no que divergem com outros precedentes em que se determina, com fundamento no princípio da isonomia, a aplicação da prescrição quinquenal contida no art. 1º do Decreto 20.910/32.
3. A relação de direito material que deu origem ao crédito em execução – taxa de ocupação de terrenos de marinha – é regida pelo Direito Administrativo, tornando inaplicável a prescrição de que trata o Código Civil.
4. Se, para os administrados exercerem o direito de ação em desfavor da Fazenda Pública, o prazo prescricional é de cinco anos, conforme previsão do art. 1º do Decreto 20.910/32, esse mesmo prazo, na ausência de previsão legal específica em sentido diverso, deve ser aplicado à Administração Pública, na cobrança dos créditos relativos à taxa de ocupação de terreno de marinha, em atenção ao princípio da isonomia, até a edição da Lei 9.636/98, a partir de quando a questão passou a ter disciplina própria.
5. Tem-se, assim, que o prazo prescricional para a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha, independentemente do período considerado, é quinquenal.
6. Esse prazo, após a edição da Lei 9.821/99, deve ser contado a partir do lançamento, conforme previsão legal. Antes, porém, passa a fluir desde a data do vencimento da dívida, pois, a partir desse momento – à míngua de disposição normativa determinando a prévia constituição do crédito mediante lançamento – a Fazenda Pública já poderia ajuizar a competente execução. [...] (STJ, 1º T. REsp 847099/RS, Rel. DENISE ARRUDA, j. 21/10/2008 – *negrito meu*). No mesmo sentido: TRF4, AC 2003.72.08.011134-4, Terceira Turma, Relator Loraci Flores de Lima, D.E. 28/03/2007.
- 12 REsp 995963/PE, Rel. ELIANA CALMON, j. 19/08/2008.
- 13 PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRECEDENTES DO STJ. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.
1. [...]
2. A orientação majoritária desta Corte Superior firmou-se no sentido de que é de cinco anos o prazo para que a Administração Pública promova a execução de créditos decorrentes da aplicação de multa administrativa, se não houver previsão legal específica em sentido diverso, em face da aplicabilidade do Decreto 20.910/32.
3. Nesse sentido, os seguintes precedentes: AgRg no REsp 1.061.001/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 6.10.2008; AgRg no Ag 889.000/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ de 24.10.2007; REsp 946.232/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 18.9.2007; REsp 775.117/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 11.9.2007. [...] (AgRg no Ag 1016459/SP, Rel. DENISE ARRUDA, j. 04/12/2008).
- 14 No passado (até a 11ª edição deste Curso) sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis. Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes de dever-se-á, pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público. [...] Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. (MELLO, 2007. p. 1017-1019)
- 15 Destaca-se a divergência em relação ao prazo de decadência, tendo o STJ (REsp 847099) indicado sua instituição pela Lei n. 9.821/99, quando o foi pela MP n. 1787/98.
- 16 ADMINISTRATIVO. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. CRÉDITOS PATRIMONIAIS DA FAZENDA. TAXA DE OCUPAÇÃO DE TERRENO DA MARINHA. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. IRRETROATIVIDADE DA LEI 9.636/98.
1. [...]
2. 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.
3. A solução para o problema de direito intertemporal só pode ser uma: relativamente aos anteriores à nova lei, o prazo decadencial tem como termo inicial o da vigência da norma que o estabeleceu. Precedentes do STJ e do STF. [...] (REsp 841689/AL, Rel. TEORI ALBINO ZAVASCKI – 1º T, j. 06/03/2007)
- 17 A principal característica dos direitos potestativos é o estado de **sujeição** que o seu exercício cria para outra ou outras pessoas, independentemente da vontade destas últimas, ou mesmo contra sua vontade. Outra, é que não corresponde a uma prestação. (AMORIM FILHO, 1960, p. 12)
- 18 Estes tipos de tutelas, segundo o Autor, têm como principais características: a) não pressupõem a existência de lesão a um direito; b) não exigem do réu uma prestação; buscam apenas a formação, modificação ou extinção de um estado jurídico. (AMORIM FILHO, 1960, p. 17).
- 19 Não é nem o direito subjetivo material da parte, nem o direito processual de ação que a prescrição atinge, é apenas a pretensão de obter a prestação devida por quem a descumpriu (actio romana ou ação em sentido material). (THEODORO JÚNIOR, 2005, p. 58).
- 20 Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.
- 21 A eficácia do lançamento (ou mesmo do ato impositivo sancionatório) decorre da notificação ao contribuinte, nos termos do art. 145 do CTN, que representa o modo através do qual o Estado expressa formalmente sua pre-

- tensão (tributária ou sancionatória) em face do cidadão, oportunizando-lhe deduzir, com efeito suspensivo, sua impugnação aos termos da pretensão fiscal e dando início ao processo de julgamento (MARINS, 2005, p. 206).
- 22 STJ, decisão em recurso repetitivo, REsp. n. 1.111.124/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 22.04.2009.
- 23 *Apurada inadimplência do contribuinte, a GRPU adotará as seguintes providências: a) promoverá a cobrança administrativa da receita patrimonial não recolhida, com seus acréscimos legais; b) promoverá, na forma da lei, a inscrição do devedor no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – CADIN, fato que impossibilita a realização de operações comerciais no âmbito da Administração Pública Federal, envolvendo os Órgãos das Administrações Direta e Indireta e a declaração de caducidade de aforamentos; e c) nos casos de aforamento, na forma da lei, decretará a caducidade do aforamento após inadimplência de três anos consecutivos; d) nos casos de inscrição de ocupação, promoverá, na forma da lei, o cancelamento da inscrição, viabilizando a adoção de medida judicial de reintegração de posse de seu imóvel; e) com o concurso da Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado, promoverá a inscrição na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de Execução Fiscal contra o devedor.* (Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?pn=not&cod=347&cat=73&sec=9>>. Acesso em: 25/06/2009).
- 24 Lei n. 6.830/80, art. 1º, § 3º: *A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.*
- 25 Tratando-se de crédito tributário: *PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ITR E CONTRIBUIÇÃO SINDICAL PARA O SENAR. RECURSO ADMINISTRATIVO. IMPROVIMENTO. CONCESSÃO DE PRAZO PARA O PAGAMENTO DO DÉBITO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. VENCIMENTO DO DÉBITO. I – A prescrição da pretensão tributária inicia-se com o vencimento do crédito tributário regularmente constituído por declaração formal do contribuinte, pelo lançamento ou após julgamento de recurso administrativo. Precedentes: REsp n. 673.585/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 05/06/2006; REsp n. 671.219/RS, Rel. Min. TEORÍ ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 30/06/2008; REsp n. 671043/PR, Rel. Min. DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJ de 17/09/2007; REsp n. 1.034.871/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/11/2008. [...] (AgRg nos EREsp 964331/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO – PRIMEIRA SEÇÃO, j. 27/05/2009, DJe 08/06/2009). No mesmo sentido: EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. ITR. LANÇAMENTO DE OFÍCIO. TERMO A QUO. OCORRÊNCIA. [...] O prazo prescricional para a cobrança executiva do crédito tributário constituído por lançamento de ofício inicia-se a partir do prazo concedido ao sujeito passivo para o pagamento administrativo da exação ou interposição de impugnação. [...] (TRF4, AC 2009.71.99.001894-1, Primeira Turma, Relator Wilson Darós, D.E. 12/05/2009).*
- 26 *É sempre bom ter presente que o legislador não fica jungido às construções teóricas do doutrinador, quando busca disciplinar concretamente as relações sociais por meio do direito positivo. Ao jurista é que cabe conformar suas teorias à nova ordem jurídica imposta pelo legislador. Este só não pode ir contra a natureza da coisa.* (THEODORO JÚNIOR, 2005, p. 68).

REFERÊNCIAS

- AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. *Revista dos Tribunais*, n. 49, v. 300, out. 1960.
- MARINS, James. *Direito Processual Tributário Brasileiro (administrativo e judicial)*. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. Distinção científica entre prescrição e decadência. Um tributo à obra de Agnelo Amorim Filho. *Revista dos Tribunais*, n. 94, v. 836, jun. 2005.

Artigo recebido em 6/7/2009.

Artigo aprovado em 2/9/2009.

Marcelo Adriano Micheloti é juiz federal substituto da 1ª Vara Federal de Itajaí-SC.