



Procedência: IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

Interessados: Gerência de Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos do IGAM

Parecer n.: 15.859

Data: 21 de março de 2017

Classificação temática: Dívida ativa. Crédito não tributário.

Orçamento. Receita patrimonial originária.

Atos administrativos. Prescrição e decadência.

Meio ambiente. Recursos hídricos.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. ORÇAMENTO. RECEITA PATRIMONIAL ORIGINÁRIA. ART. 11 DA LEI N. 4.320/64 E ART. 27 DA LEI ESTADUAL N. 13.199/99. MEIO AMBIENTE. COBRANÇA. USO DOS RECURSOS HÍDRICOS. PREÇO PÚBLICO. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. PARECERES AGE NS. 14.556/2005 E 14.897/2009. NÃO INCIDÊNCIA. ALCANCE DO ART. 2º DA LEI ESTADUAL N. 21.735/15. POSIÇÃO DO STJ. RESP N. 1133696/PE, REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA.

A conclusão para a consulta, em síntese, é no sentido de que a receita decorrente de cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos sujeitos a outorga é de natureza **patrimonial originária**; distinta, pois, daquelas de que cuidam os Pareceres AGE n.s 15.556/05 e 14.897/09 - **receitas derivadas**.

Para o caso, opina-se pela incidência da orientação fixada para situação similar no REsp n. 1133696, representativo de controvérsia, adotando-se o prazo prescricional de cinco anos para cobrança pelo uso de recursos hídricos sujeitos a outorga, com fundamento no Decreto n. 20.910/32, afastando-se prazo decadencial para constituição do crédito, com o esclarecimento de que a regra do art. 2º da Lei n. 21.735/2015 não alcança a situação sob análise.

Entende-se pela possibilidade de aproveitamento das regras do art. 3º da mesma Lei n. 21.735/2015 para fim do cômputo do termo *a quo* do prazo prescricional, bem assim do art. 4º para solucionar dúvidas do Consulente.

Prejudicados os questionamentos ns. 3, 4, 5, 6 e 9 da consulta, recomendando-se, por cautela, que a constituição dos créditos não tributários decorrentes da cobrança pelo uso de recursos hídricos sujeitos a outorga se efetive no prazo de cinco anos, atentando-se para o aspecto da duração razoável do processo.



RELATÓRIO

1. O Procurador do Estado Coordenador do Núcleo de Assessoramento de Autarquias e Fundações NAF-NAJ-AGE encaminha à Consultoria Jurídica, através do MEMO n. 0033/2017/NAJ/AGE, o presente expediente, para solução da divergência de entendimentos postos na Nota Jurídica-CJ-NAJ 1.321/2017 e Nota Jurídica IGAM n. 85/2016.
2. A matéria debatida é prescrição e decadência na constituição de créditos não tributários decorrentes de não pagamento pelo uso de recursos hídricos, trazendo considerações acerca dos Pareceres AGE n. 14.556/2005 e 14.897/2009, além de outros, posteriores.
3. A questão será detidamente elucidada e analisada no corpo desse parecer, ao qual passamos.

PARECER

4. O primeiro ponto a considerar é que o tratamento acerca da **decadência** do direito de constituir crédito não tributário e, depois, da **prescrição** da pretensão de cobrá-lo **não é o mesmo para qualquer crédito dessa natureza**. Isso porque, entre as dívidas não tributárias, se inserem diversos tipos, a exemplo de multas administrativas (Estado Ordenador), indenizações e, como é o caso, de preço público. E, dentro do grupo “preço público”, ainda há distinção quanto à prescrição e à decadência, como veremos.
5. No caso específico, temos que o art. 23 da Lei Estadual n. 13.199/99 determina a cobrança pelo uso de recursos hídricos sujeitos a outorga. O parágrafo único do art. 24 explicita que a cobrança pelo uso de recursos hídricos visa a, entre outras finalidades, reconhecer a água com bem econômico. E o art. 27 da mesma lei classifica o valor decorrente da cobrança pelos direitos de uso de tais recursos como **receita patrimonial**, nos termos do artigo 11 da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964.
6. Logo, por determinação legal, os recursos advindos da cobrança pelo uso de recursos hídricos entram no orçamento como receita originária (patrimonial), sendo a água um bem de domínio público (art. 1º, I, da Lei n.



9.433/97). Isso significa que o Estado recolhe valores decorrentes de utilização de bem que compõe o domínio público.

7. O Superior Tribunal de Justiça julgou Recurso Especial representativo de controvérsia, envolvendo o tema “prescrição e decadência”, envolvendo preço público decorrente de cobrança de taxa de ocupação. Eis parte da ementa do julgado:

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 Nº 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. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 22/02/2010; AgRg no REsp 1035822/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 18/02/2010; REsp 1044105/PE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 14/09/2009; REsp 1063274/PE, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 04/08/2009; EREsp 961064/CE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Rel. p/ Acórdão Ministro 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.

3. O art. 47 da Lei 9.636/98, na sua evolução legislativa, assim dispunha: (...)Redação conferida pela Lei 10.852/2004: "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.

§ 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

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte/MG


Túlio Aparecido Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
11ASP 315.172-1 QAB/MG/09.02.2



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."

4. Em síntese, a cobrança da taxa in foco, 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 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);

(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. (...).

13. Recurso Especial provido, para afastar a decadência, determinando o retorno dos autos à instância ordinária para prosseguimento da execução. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.

(REsp 1133696/PE, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2010, DJe 17/12/2010)

8. O Superior Tribunal de Justiça, a propósito de tarifa, também considerada preço público, proferiu entendimento diverso, entendendo pela aplicabilidade das regras de prescrição do Código Civil, afastando a questão da isonomia que justificaria a incidência da prescrição quinquenal, ao que tudo indica, por se tratar de relação de consumo, pagamento por serviços, o que torna a relação distinta daquela relativa ao pagamento pelo uso de bem público como, no caso, da outorga de direito de uso de recurso hídrico. Nesse sentido, ementa de acórdão abaixo, seguido do teor da Súmula n. 412 do STJ:

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. FORNECIMENTO DE SERVIÇO DE ÁGUA E

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte/MG

4
Lilica Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
IIASP 316.173-1 OAB/MG 91.102



ESGOTO.TARIFA/PREÇO PÚBLICO. PRAZO PRESCRICIONAL. CÓDIGO CIVIL. APLICAÇÃO.

1. A natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 447.536 ED, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 28.06.2005, DJ 26.08.2005; AI 516402 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30.09.2008, DJe-222 DIVULG 20.11.2008 PUBLIC 21.11.2008; e RE 544289 AgR, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26.05.2009, DJe-113 DIVULG 18.06.2009 PUBLIC 19.06.2009. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça: EREsp 690.609/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 26.03.2008, DJe 07.04.2008; REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.08.2009, DJe 21.08.2009; e EREsp 1.018.060/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 09.09.2009, DJe 18.09.2009).

2. A execução fiscal constitui procedimento judicial satisfativo servil à cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, na qual se compreendem os créditos de natureza tributária e não tributária (artigos 1º e 2º, da Lei 6.830/80).

3. Os créditos oriundos do inadimplemento de tarifa ou preço público integram a Dívida Ativa não tributária (artigo 39, § 2º, da Lei 4.320/64), não lhes sendo aplicáveis as disposições constantes do Código Tributário Nacional, máxime por força do conceito de tributo previsto no artigo 3º, do CTN.

4. Conseqüentemente, o prazo prescricional da execução fiscal em que se pretende a cobrança de tarifa por prestação de serviços de água e esgoto rege-se pelo disposto no Código Civil, revelando-se inaplicável o Decreto 20.910/32, uma vez que: "... considerando que o critério a ser adotado, para efeito da prescrição, é o da natureza tarifária da prestação, é irrelevante a condição autárquica do concessionário do serviço público. O tratamento isonômico atribuído aos concessionários (pessoas de direito público ou de direito privado) tem por suporte, em tais casos, a idêntica natureza da exação de que são credores. Não há razão, portanto, para aplicar ao caso o art. 1º do Decreto 20.910/32, norma que fixa prescrição em relação às dívidas das pessoas de direito público, não aos seus créditos." (REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.08.2009, DJe 21.08.2009)

5. O Código Civil de 1916 (Lei 3.071) preceituava que: Art. 177. As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em 20 (vinte) anos, as reais em 10 (dez), entre presentes, e entre ausentes, em 15 (quinze), contados da data em que poderiam ter sido propostas. (...)

Art. 179. Os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo art. 177." 6. O novel Código Civil (Lei 10.406/2002, cuja entrada em vigor se deu em 12.01.2003), por

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte/MG

5
Túlia Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Arma
Consultoria Jurídica/AGE
14.06.2015 17:21 - OAB/MG 99.222



seu turno, determina que: "Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

(...) Art. 2.028. 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."

7. Consequentemente, é vintenário o prazo prescricional da pretensão executiva atinente à tarifa por prestação de serviços de água e esgoto, cujo vencimento, na data da entrada em vigor do Código Civil de 2002, era superior a dez anos. Ao revés, cuidar-se-á de prazo prescricional decenal.

8. In casu, os créditos considerados prescritos referem-se ao período de 1999 a dezembro de 2003, revelando-se decenal o prazo prescricional, razão pela qual merece reforma o acórdão regional.

9. Recurso especial provido, determinando-se o retorno dos autos à origem, para prosseguimento da execução fiscal, uma vez decenal o prazo prescricional pertinente. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008.

(REsp 1117903/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 01/02/2010)

SÚMULA N. 412 A ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil. Referências: CC/1916, art. 177. CC/2002, art. 205. CPC, art. 543-C. Resolução n. 8/2008-STJ, art. 2º, § 1º. Precedentes: EREsp 690.609-RS (1ª S, 26.03.2008 – DJe 07.04.2008) REsp 149.654-SP (2ª T, 06.09.2005 – DJ 17.10.2005) REsp 1.113.403-RJ (1ª S, 09.09.2009 – DJe 15.09.2009) Primeira Seção, em 25.11.2009 DJe 16.12.2009,

9. No mesmo sentido, a respeito da tarifa de energia elétrica:

ADMINISTRATIVO. ENERGIA ELÉTRICA. PRESCRIÇÃO. JULGADO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. RELAÇÃO DE CONSUMO. AFERIÇÃO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA.

1. A contraprestação cobrada por concessionária de serviço público a título de fornecimento de energia elétrica ostenta natureza jurídica de tarifa ou preço público, submetendo-se à prescrição decenal (art. 205 do CC de 2002) ou vintenária (art. 177 do CC de 1916), conforme a regra de transição prevista no art. 2.028 do novo diploma.

2. No caso em exame, para se chegar a conclusão diversa da adotada pelo órgão julgador de origem quanto à configuração da relação de consumo, seria necessário o revolvimento do conjunto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7/STJ.

3. No tocante a alínea c do permissivo constitucional, o recurso especial não pode ser conhecido porque a parte recorrente apontou



como paradigmas julgados que não guardam similitude fática com a matéria ora apreciada.

4. Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 324.990/MS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2015, DJe 05/02/2016)

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. COBRANÇA DE TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO. PRAZO PRESCRICIONAL DECENAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SÚMULA 7/STJ.

1. A Primeira Seção do STJ, ao julgar o REsp 1.117.903/RS, mediante a sistemática prevista no art. 543-C do CPC e na Resolução STJ 08/2008, ratificou o entendimento de que a contraprestação cobrada por concessionária de serviço público a título de fornecimento de água e esgoto ostenta natureza jurídica de tarifa ou preço público, submetendo-se à prescrição decenal (art. 205 do CC de 2002) ou vintenária (art. 177 do CC de 1916).

10. Observa-se, portanto, a distinção feita pelo Superior Tribunal de Justiça relativamente aos prazos prescricional e decadencial, dentro das receitas consubstanciadas em preço público. Impõe-se, então, considerar, para o caso, a natureza da receita e sua classificação: receita patrimonial originária. E, assim, adotar a posição do Superior Tribunal de Justiça fixada no REsp n. 1133696, afastando-se a incidência de prazo decadencial para constituição do crédito e firmando-se o prazo prescricional de cinco anos para sua execução, com fundamento no Decreto n. 20.910/32, considerando-se a inexistência de regra específica no Estado, sendo que a da Lei n. 21.735/2015, no que tange à decadência, não alcança o crédito decorrente da cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos.

11. Passamos à conclusão.

CONCLUSÃO

12. Destarte, com os fundamentos até aqui expostos, concluímos:

- a. pela natureza de crédito público dos valores arrecadados a título de cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos sujeitos a outorga, cuja entrada aos cofres públicos tem natureza de **receita patrimonial originária** (exploração de patrimônio público), o que implica distinção entre a fundamentação desse parecer e aquelas expostas nos Pareceres



AGE n.s 15.556/05 e 14.897/09, referentes a créditos não tributários decorrentes do exercício do dever-poder de fiscalizar e aplicar multas por infrações ambientais - **receita derivada e compulsória**, que provêm de penalidades pecuniárias.

- b. Pela incidência da orientação do Superior Tribunal de Justiça fixada no julgamento do REsp n. 1133696, representativo de controvérsia, adotando-se o prazo prescricional de cinco anos para cobrança de créditos decorrentes da cobrança pelo uso de recursos hídricos sujeitos a outorga, com fundamento no Decreto n. 20.910/32, afastando-se prazo decadencial para constituição do crédito, por ausência de norma específica no Estado, numa visão coerente com a orientação geral da Consultoria Jurídica, afigurando-se, por outro lado, postura estatal de prevenção de litígios.
- c. Pela não incidência, à espécie, da regra do art. 2º da Lei Estadual n. 21.735/2015, que fixa prazo decadencial de cinco anos para o exercício do dever de fiscalização da administração pública estadual, direta, autárquica e fundacional, visando a apurar ação ou omissão que configure infração administrativa ou contratual e a aplicar a respectiva penalidade, porque específica para a hipótese legal, não alcançando a situação sob análise.
- d. Pelo aproveitamento das regras do art. 3º da mesma Lei n. 21.735/2015 para fim do cômputo do termo *a quo* do prazo prescricional, bem assim do art. 4º para solucionar dúvidas do Consultente.
- e. Quanto aos questionamentos ns. 3, 4, 5, 6 e 9 da consulta da Diretoria de Gestão e Apoio ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos ficam prejudicados, uma vez afastada a decadência do direito de constituir. Constituído definitivamente o crédito, começa a fluir o prazo prescricional de cinco anos. Antes disso, não flui o prazo prescricional.
- f. Dúvidas específicas podem ser levantadas à vista de situações



concretas.

- g. Por cautela, recomendamos à área técnica que cuide para que a constituição dos créditos não tributários decorrentes da cobrança pelo uso de recursos hídricos sujeitos a outorga se efetive no prazo de cinco anos, em atenção ao princípio da **duração razoável do processo**.
- h. Por derradeiro, recomendamos seja o presente parecer adotado como **referencial** para ir-se consolidando entendimentos relativos aos diversos créditos não tributários do Estado.

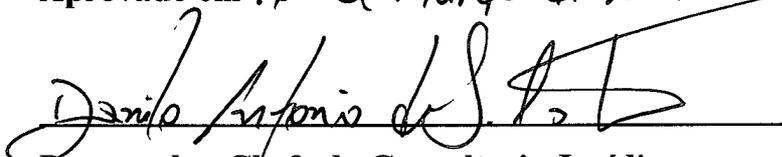
À consideração superior.

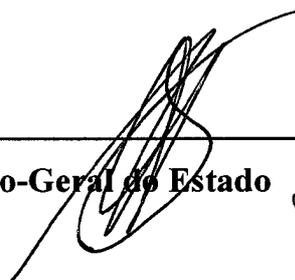
Belo Horizonte, MG, aos 3 de março de 2017.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado

MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

Aprovado em 16 de março de 2017


Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica


Advogado-Geral do Estado

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO