



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM

Interessado: Gerência de Instrumentos Econômicos de Gestão (GECON), do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM

Número: 16.146

Data: 29.10.2019

Classificação Temática: Dívida ativa. Crédito não tributário.

Orçamento. Receita patrimonial originária.

Atos administrativos. Prescrição e decadência.

Meio ambiente. Recursos hídricos.

Precedentes: Parecer NCCJ.AGE n. 15.859/2017 e Nota Jurídica NAJ n. 1.867/2019.

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. PRESCRIÇÃO. SUSPENSÃO. PARECER AGE N. 15.859/2017. NOTA JURÍDICA NAJ n. 1.867/2019 . RATIFICAÇÃO.

Com a fundamentação do presente parecer, opina-se pela RATIFICAÇÃO das conclusões expostas na Nota Jurídica NAJ n. 1.867/2019, que acolhem e ratificam posições do Núcleo Central de Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado, a qual integra a presente manifestação.

Referências normativas: Lei n. 4.320/64; Lei n. 9.433/97; Lei Estadual n. 13.199/99. Decretos Estaduais ns. 46.632/2014 e 46.668/2014.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente que vem ao Núcleo Central de Consultoria Jurídica da AGE instruído com Nota Jurídica emitida pelo NAJ, Nota n. 1.867, de 2019.
2. Observa-se, inicialmente, que a consulente afirma não ter havido resposta da AGE sobre a questão suscitada à época, vindo a ser exaradas as Notas Jurídicas que menciona, mas, sim, houve pronunciamento da AGE por meio do Parecer NCCJ-AGE n. 15.859, de 2017, cuja orientação é ratificada na Nota Jurídica NAJ n. 1.867, de 2019.
3. O objeto da consulta (4877509), limita-se a questões de prescrição e suspensão da prescrição diante da instauração de processo administrativo de constituição de crédito estadual decorrente de pagamento pelo uso de recursos hídricos (preço público), conforme sua parte final:

Considerando que não houve encaminhamento de resposta da AGE para a GECON visando consolidação de posicionamento, e encaminhadas as notas jurídicas anteriores, questiona-se o entendimento da AGE sobre a suspensão ou não do prazo prescricional quando da emissão das notificações, considerando a especificidade da cobrança pelo uso de recursos hídricos; questiona-se em quais situações se enquadram os Arts. 4º e 5º do Decreto Federal nº 20.910/1932, uma vez que a Nota

Jurídica nº 85/2016 cita a revogação do Art. 7º, mas não trata dos demais artigos e como eles afetam a apuração do prazo prescricional; questiona-se a viabilidade de suspensão do prazo prescricional em decorrência de criação de processo administrativo (que pode ser criado de ofício e mediante solicitação do usuário).

4. É o quanto basta relatar, eis que o detalhamento da consulta está expresso no corpo da Nota Jurídica NAJ n. 1.867, que é aqui incorporada, acrescentando-se os fundamentos a seguir.

II - PARECER

5. A dúvida consultada se circunscreve ao momento anterior ao efetivo conhecimento da dívida, pelo devedor, o que vem a ser promovido pela notificação, seguindo-se o processo administrativo de constituição do crédito para posterior cobrança.

6. A matéria relativa a prescrição e decadência tem nuances que demandam cuidadosa análise. Nesse sentido, como abordado na Nota Jurídica NAJ n. 1.867, houve diversas manifestações da Advocacia-Geral do Estado e foram editadas lei e decreto no âmbito estadual, a Lei n. 21.735, de 2015, e o Decreto n. 46.668, de 2014. Ainda assim, remanescem situações, como a presente, que não foram totalmente abarcadas pelo texto legal.

7. Com efeito, fosse o crédito de natureza não tributária uma receita derivada, como o são aqueles decorrentes de multas administrativas, a hipótese estaria inserta no entendimento da Consultoria Jurídica, com posterior previsão em lei - mencionada no parágrafo anterior - de que a notificação marca o termo final do prazo decadencial que tem a administração para agir, já que o consulente indaga sobre período de tempo que antecede à notificação do devedor sobre a existência de crédito não tributário decorrente de não pagamento pelo uso de recursos hídricos.

8. Ocorre que o crédito decorrente de não pagamento pelo uso de recursos hídricos configura preço público e é estabelecido em lei como receita originária (crédito patrimonial; receita originária, conforme Parecer AGE-NCCJ n. 15.859, de 2017). Logo, não se insere na previsão do art. 2º da Lei Estadual n. 21.735, de 2017.

9. E o prazo de prescrição somente começa a fluir após a conclusão definitiva do processo administrativo que é instaurado para apuração do crédito, de modo a constituir um crédito líquido, certo e exigível para viabilizar a sua cobrança, mediante execução fiscal, na forma da lei. Aqui, nesse momento, sim, após a constituição definitiva do crédito e não pagamento da dívida no prazo estabelecido, ocorre a lesão ao direito da Fazenda Pública, fazendo nascer a pretensão.

10. Essa orientação administrativa vem se amparando em fundamentos expostos pelo Superior Tribunal de Justiça, posto ser o STJ quem emite interpretação a respeito de lei federal e, no âmbito da União, há situação da mesma natureza. Inclusive, posteriormente à publicação do Parecer AGE-NCCJ n. 15.859, de 2017, sobreveio nova decisão do STJ no mesmo sentido:

TRIBUTÁRIO. TAXA ANUAL POR HECTARE. TAH. PRAZO DECADENCIAL. NOVO PRAZO DECADENCIAL DE 10 (DEZ) ANOS INSTITUÍDO PELA LEI N. 10.852/2004 É APLICÁVEL AOS PRAZOS EM CURSO À ÉPOCA DA SUA EDIÇÃO, COMPUTANDO-SE O TEMPO JÁ DECORRIDO SOB A ÉGIDE DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

I - Discute-se nos autos a decadência do crédito relativo à Taxa Anual por Hectare (TAH).

II - O Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 2.586-4/DF, concluiu que o valor

cobrado a título de Taxa Anual por Hectare (TAH) constitui **preço público** que o particular paga à União pela exploração de um bem de sua propriedade, e assim está sujeito às normas de Direito Público e, conseqüentemente, à incidência do prazo prescricional presente no Decreto n. 20.910/1932. Antes da Lei n. 9.636/98, por não haver legislação específica sobre as receitas patrimoniais da União, o entendimento do STJ é de que deve ser aplicado o prazo de prescrição quinquenal previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932, para suprir a lacuna na disciplina da prescrição desses créditos. Nesse sentido: EREsp 961.064/CE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Rel. p/ Acórdão Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 31/08/2009.

III - Com o advento da Lei 9.636/1998, passou-se a prever na redação original do art. 47 o prazo prescricional de cinco anos para a Fazenda Nacional cobrar os créditos decorrentes de receitas patrimoniais. Ocorre que esse dispositivo legal foi alterado pela Lei 10.852, de 29 de março de 2004, que deu nova redação ao caput do artigo, aumentando o prazo decadencial para 10 anos, permanecendo o prazo prescricional em 5 anos

IV - **A Primeira Seção do STJ acompanhando essa evolução legislativa analisou a questão sob o rito de recursos repetitivos, no qual fixou o seguinte entendimento quanto à decadência e à prescrição de dívidas correspondentes a receitas patrimoniais: "(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 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"** (REsp 1133696/PE, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 13/12/2010, DJe 17/12/2010).

V - Ainda, de acordo com a jurisprudência do STJ, firmou-se o entendimento de que as leis novas, que ampliaram o interregno temporal de constituição e cobrança dos créditos relativos à receitas patrimoniais se aplicam aos prazos em curso à época da sua edição, computando-se o tempo já decorrido sob a vigência da legislação anterior. Nesse sentido: REsp 1723029/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/04/2018, DJe 25/05/2018

VI - O Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, reconheceu a decadência dos créditos por meio da aplicação do prazo decadencial de cinco anos, considerando a lei vigente à época do fato gerador, nos seguintes termos (fl. 138): "[...] 12. Tratando-se de dívida ativa de natureza não tributária, não se pode olvidar que a sua inscrição em dívida ativa suspende o prazo prescricional por 180 (cento e oitenta) dias, a teor do art. 2.º, § 3º, Lei n.º 6.830, de 22.09.1980. 13. No caso dos autos, impende verificar a eventual ocorrência da decadência/prescrição dos créditos exequendos, alusivos ao exercícios de 1999 e 2000. Segundo as CDA's que lastreiam o caderno processual, as inscrições em dívida ativa operaram-se em 10.08.2011 (fls. 04/06 e 07/09). Observando-se as regras constantes da tabela acima, deve-se adotar o prazo prescricional de cinco

anos para todos os períodos. Dessarte, tem-se que, no tocante aos débitos exequendos, relativos aos exercícios de 1999 e 2000, havia a previsão legal de incidência de prazo decadencial de cinco anos, de modo que a inscrição em dívida ativa interferiu na consumação do mencionado lustro, uma vez que ultimada após a data limítrofe.

VII - Todavia, a jurisprudência do STJ entende que o novo prazo decadencial de 10 (dez) anos instituído pela Lei n. 10.852/2004 é aplicável aos prazos em curso à época da sua edição, computando-se o tempo já decorrido sob a égide da legislação anterior.

VIII - No caso dos autos, verifica-se que os créditos são referentes aos exercícios de 1999 e 2000, tendo sido constituídos em agosto de 2009 com a publicação, no Diário Oficial da União, da notificação do devedor para o pagamento dos valores devidos (fls. 48-50). Assim, uma vez verificado que os créditos executados foram constituídos dentro do prazo decadencial de dez anos instituído pela Lei n.

10.852/2004, impõe-se o afastamento da decadência.

IX - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1663433/ES, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2019, DJe 28/05/2019)

11. Com efeito, como no Estado persiste a lacuna no que se refere a prazo decadencial e a prazo prescricional referente à cobrança pelo uso de recursos hídricos, atrai-se a incidência das regras do Decreto n. 20.910, de 1932, e, parcialmente, as regras da Lei Estadual n. 21.735, de 2015, visto que esta lei, como disposto em seu art. 1º, **regula o** processo de constituição de créditos estaduais não tributários, que são, nos termos do parágrafo único, aqueles que não sejam provenientes de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, passíveis de compor a Dívida Ativa não Tributária da Fazenda Pública a que se refere o § 2º do art. 39 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

12. Por outro lado, os arts. 3º e 4º estabelecem regras gerais sobre prescrição e interrupção da prescrição, aplicáveis a qualquer crédito não tributário do Estado, inclusive o de que estamos a cuidar:

Art. 3º. Constituído definitivamente o crédito não tributário, mediante regular processo administrativo, prescreve em cinco anos a pretensão de exigí-lo.

§ 1º Considera-se definitivamente constituído o crédito não tributário quando a obrigação se tornar exigível, notadamente quando:

I - do vencimento de pleno direito da obrigação constante em título executivo extrajudicial;

II - o devedor não pagar nem apresentar defesa no prazo legal;

III - não mais couber recurso da decisão administrativa, certificando-se a data do exaurimento da instância administrativa.

§ 2º O prazo prescricional começa a ser contado no dia do vencimento do crédito sem pagamento ou na data do exaurimento da instância administrativa que confirmar a aplicação da penalidade, observado o disposto no § 3º do art. 2º da Lei federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica ao crédito não tributário apurado em prestação de contas de transferências voluntárias quando o dano ao erário decorrer de conduta ilícita que apresente potencialidade de configurar improbidade administrativa na forma da lei.

Art. 4º Interrompe a prescrição da pretensão executória do crédito não tributário a formalização de:

I - ato de reconhecimento do débito pelo devedor, pelo período em que durar seus efeitos;

II - ato no qual conste manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública estadual;

III - termo de compromisso de ajustamento de conduta que envolva a infração geradora da multa aplicada, pelo período de sua vigência, na forma da legislação em vigor.

Parágrafo único. O prazo prescricional só poderá ser interrompido uma vez, iniciando-se novo prazo a partir da data de sua interrupção.

13. Em nossa compreensão, não se afigura razoável entender que não disporia, a Administração Estadual, de prazo para iniciar a ação para constituição do crédito, aplicando-se apenas o Decreto n. 20.910, de 1932, bem como, da mesma forma, não seria razoável entender que a Administração poderia iniciar a ação a qualquer tempo, diante da firme orientação doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a prescritibilidade é a regra, bem como tendo em vista a existência de previsão, em lei, de prazo decadencial para constituição de créditos que constituem receitas derivadas do Estado. A orientação do STJ, no ponto, de fato, não é muito clara quanto ao preçõ público. Contudo, vem-se consolidando o entendimento geral da razoabilidade do prazo médio de cinco anos, o que nos permite adotar essa orientação, como recomendado no Parecer n. 15.859, de 2017, o qual é tomado em consideração e ratificado pela Nota Jurídica NAJ n. 1867, de 2019, devendo a Administração cuidar de agir para constituir o crédito decorrente do uso de recursos hídricos em prazo razoável de cinco anos.

14. Ratifica-se, de outra banda, a posição no sentido de que, no curso do processo administrativo de constituição do crédito não flui prazo prescricional, visto que não há como ter início este se o crédito ainda está em constituição, não havendo regra no Estado de Minas que preveja prescrição intercorrente. Logo, não se cogita de suspensão ou interrupção de prescrição até a constituição definitiva do crédito e esgotamento do prazo que for concedido ao devedor para pagamento voluntário.

15. A admitir-se a fluência somente da prescrição, à míngua de normativo estadual estabelecendo prazo decadencial para a hipótese de constituição de crédito decorrente de uso de recurso hídrico, a teor do art. 4º do Decreto n. 20.910, de 1932, a notificação seria caso de suspensão do curso do prazo prescricional. Não obstante, reitera-se, entendemos que é defensável o entendimento de que a prescrição - que diz com o nascimento da lesão e exercício da pretensão - somente pode ocorrer com o crédito devidamente constituído.

16. Ademais, ainda no que se refere ao período de trâmite do processo de constituição do crédito não tributário, adveio, após a orientação geral do Superior Tribunal de Justiça quanto aos créditos não tributários, tal como veiculado em Pareceres da Advocacia-Geral do Estado, a exemplo do Parecer n. 14.897, de 2009, e tantas manifestações posteriores, a Súmula n. 622, do mesmo STJ, relativamente à constituição de crédito tributário, cuja orientação geral, adrede mencionada, foi a mesma adotada pelo STJ para os créditos não tributários. Eis o teor de referido enunciado de Súmula:

SÚMULA N. 622

A notificação do auto de infração faz cessar a contagem da decadência para a constituição do crédito tributário; exaurida a instância administrativa com o decurso do prazo para a impugnação ou com a notificação de seu julgamento definitivo e esgotado o prazo concedido pela Administração para o pagamento voluntário, inicia-se o prazo prescricional para a cobrança judicial.

17. Assim posto, no que se refere às causas de suspensão e interrupção da prescrição, posteriormente, portanto, à constituição definitiva do crédito não tributário, ou seja, no interregno para sua cobrança, remete-se ao teor da Nota Jurídica NAJ n. 1.687, que expõe a

incidência da legislação de regência, bem como adotou posições do Núcleo Central de Consultoria Jurídica, respondendo às indagações.

III - CONCLUSÃO

18. Com a fundamentação do presente parecer, opina-se pela **RATIFICAÇÃO** das conclusões expostas na Nota Jurídica NAJ n. 1.867/2019, que acolhem e ratificam posições do Núcleo Central de Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado, a qual integra a presente manifestação.

19. Como o presente parecer explicita e acresce a fundamentação, recomenda-se seja ele aprovado **como parecer referencial, vinculado ao Parecer NCCJ.AGE n. 15.859, de 2017, e com integração da Nota Jurídica NAJ n. 1.867, de 2019, ora RATIFICADA, para fins de registro e posterior indexação para pesquisa.**

20. À superior consideração.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1. OAB.MG 91.692

Aprovado.

Ana Paula Muggler Rodarte
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 29/10/2019, às 11:40, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).
Nº de Série do Certificado: 168803181906009591244620690996012212091



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 29/10/2019, às 17:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 31/10/2019, às 18:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?



[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **8608916** e o código CRC **7B373F35**.

Referência: Processo nº 2240.01.0000763/2019-83

SEI nº 8608916