



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS

Processo nº 2240.01.0001874/2018-62

NOTA JURÍDICA.NAM.PROC.SISEMA Nº 056/2019

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO TRIBUTÁRIO - COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS – NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO – PRAZO PRESCRICIONAL LEI ESTADUAL 21.735/15 E DECRETO FEDERAL 20.910/32 - APPLICABILIDADE.

I – Relatório

Recebemos nesta Procuradoria a consulta jurídica IGAM/GAB (6156875) acerca dos argumentos suscitados no recurso administrativo (5818891) interposto pela Superintendência de Água e Esgoto - SAE de Araguari/MG, em especial:

1. Aplicação da imunidade tributária recíproca a cobrança pelos recursos hídricos por analogia;
2. Termo inicial do prazo prescricional aos créditos constituídos nos exercícios anteriores à 2014 (período de 2010 à 2013).

Cumpre-nos, desde já, deixar consignado que em face das disposições normativas da Lei Complementar Estadual nº81/2004, está afeto às Assessorias Jurídicas e às Procuradorias prestar consultoria sob o ponto de vista estritamente jurídico; entretanto, não lhes competindo adentrar na conveniência ou interesse da Administração na prática de seus atos, além de não lhes competir analisar os dados e aspectos de natureza técnico-administrativa.

Em apertada síntese, é o relatório e passamos a opinar.

II – Fundamentação

Preliminarmente – Aspectos formais de admissibilidade

De início, pode-se aferir que houve a tempestividade do recurso inominado interposto, haja vista, a notificação do autuado ocorreu na data de 10/06/2019 (5690099) e o recurso foi interposto 17/06/2019 (5819148), logo dentro do prazo de 30 dias instituído no art. 17 do Decreto Estadual nº 46.632/20014.

Art. 17. Da decisão a que se refere o art. 15 caberá recurso no prazo de trinta dias, contados da notificação a que se refere o art. 16, independentemente de depósito ou caução.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade prolatora da decisão, a qual, caso dela não reconsidere, encaminhá-lo-á à Diretoria-Geral do IGAM, no prazo de cinco dias.

Outrossim, no tocante ao pedido de reconsideração e o endereçamento do recurso, diante da decisão inaugural ter sido proferida pela Diretoria Geral do IGAM, após análise de eventual reconsideração, a instância natural para o julgamento do recurso dessa decisão é o Conselho de Administração do IGAM, conforme previsto no art. 18 do Decreto Estadual nº 46.632/20014.

Art. 18. Da decisão da Diretoria-Geral do IGAM caberá recurso ao Conselho de Administração do IGAM, na forma do inciso IV do art. 10 da Lei nº 12.584 , de 17 de julho de 1997.

§ 1º Na sessão de julgamento do recurso perante o Conselho de Administração do IGAM, poderá o recorrente apresentar alegações orais, pelo prazo de até quinze minutos, sendo-lhe vedada a juntada ou apresentação de novos documentos.

Além disso, o fato do recorrente não ter expressado de forma direta para que o recurso fosse dirigido ao Conselho de Administração, mas sim para o Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, não vislumbramos óbice em seu recebimento, pois na realidade o secretário é o presidente do Conselho de Administração do IGAM.

Com efeito, não se verifica no caso em tela qualquer irregularidade para o recebimento do recurso administrativo pelo Conselho de Administração na figura do seu Presidente, firmada essa posição no princípio do formalismo moderado (decorrência do princípio da eficiência) aplicável no processo administrativo. Em outras palavras, a formalidade, mesmo que necessária, não pode servir de óbice aos fins que justificam o procedimento.

II.1 – Da Natureza Jurídica não Tributária do crédito da Cobrança pelo Uso da Água

Em princípio, no tocante ao pedido de reconhecimento da natureza jurídica tributária do crédito suscitado, ratificamos em sua integralidade as razões já apresentadas na Nota Jurídica nº 21/2019 (3988318) por entendermos ser os recursos advindos da cobrança pelo uso da água de natureza não tributária. Destacamos:

II.1 – Da Natureza Jurídica da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos

O recurso interposto pelo recorrente defendeu a tese da natureza jurídica tributária, na modalidade imposto, do crédito advindo da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Todavia, ao analisar de forma pormenorizada a natureza jurídica do instituto da cobrança pelo uso de recursos hídricos, temos que a mesma possui natureza

jurídica de preço público, conforme se depreende das razões a seguir descritas.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos é um dos instrumentos de gestão constantes da Política Estadual de Recursos Hídricos, que associado ao princípio do usuário-pagador, estabelece o pagamento em virtude da utilização privativa de um bem público de uso comum do povo, concedida por meio da outorga de direito de uso da água. Segundo este princípio, paga-se pela utilização da água, em detrimento dos demais.

Ademais, é por meio da Cobrança, como instrumento econômico da política de recursos hídricos, que serão financiadas obras, planos e projetos contidos nos Planos Diretores da bacia hidrográfica, cumprindo-se as metas estabelecidas e aprovadas pelos respectivos Comitês. Outra finalidade precípua deste instrumento de gestão é efetivar o reconhecimento da água como um bem dotado de valor econômico, incentivando seu uso racional e múltiplo, conservando seus aspectos quantitativos e qualitativos para as presentes e futuras gerações.

(...)

Como a Cobrança é um instrumento de gestão que tem por finalidade executar as metas e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor da bacia, consubstanciado no Contrato de Gestão a ser assinado entre o órgão gestor e a Agência de bacia ou entidade a ela equiparada, com vistas à recuperação e preservação da bacia hidrográfica, podemos afirmar que este é um exemplo da internalização dos custos sociais.

Por isso, é unânime na doutrina sua caracterização como preço público, já que sua utilização atende ao interesse particular, tendo em vista que o fator gerador da cobrança é o uso outorgável da água, nos termos artigo 18, da Lei nº 13.199/99, beneficiando apenas secundariamente a coletividade, quando analisamos a forma de aplicação dos recursos oriundos da Cobrança.

Nesse sentido, preços públicos são:

as receitas cobradas pelo Estado tendo em vista principalmente o interesse dos particulares na atividade desempenhada pelo governo, mas atendendo também, embora secundariamente, à existência de um interesse público geral e coletivo nessa atividade. Também aqui se trata de desempenho, pelo Estado, de atividades tipicamente privadas; porém a existência de um interesse público secundário justifica que o Estado se reserve a exclusividade do seu exercício, eliminando a concorrência por meio do monopólio legal. (...)[1].

Pelo exposto, podemos afirmar que a Cobrança pelo uso da água tem como destinatários pessoas determinadas que utilizam privativamente um bem público em benefício próprio, e que serão cobrados somente os usos passíveis de outorga pelo poder público federal ou estadual, de acordo com a dominialidade dos rios, conforme determina o artigo 23, da Lei nº 13.199/99:

Art. 23 - Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga nos termos do art. 18 desta Lei.

Corroborando a natureza jurídica da cobrança pelo uso da água, o Art. 27 da Lei nº 13.199/99 dispõe:

*- valor inerente à cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos classificar-se-á como **receita patrimonial**, nos termos do art. 11 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a redação dada pelo Decreto - Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982.*

Soma a isso, as palavras do doutrinador de Cid Tomarik Pompeu: (2006, p.279).

A contraprestação pela utilização das águas públicas: não configura imposto, porque, neste a vantagem do particular é puramente acidental, pois tem o interesse público como consideração exclusiva e se destina a cobrir despesas feitas no interesse comum, sem levar em conta as vantagens particulares obtidas pelos contribuintes; não é taxa, pois não está diante de exercício de poder de polícia – taxa de polícia – ou da utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição – taxa de serviço –, mas decorre da utilização de bem público; e não é contribuição de melhoria, por inexistir obra pública cujo custo deva ser atribuído à valorização de imóveis beneficiados. Sendo assim, e por exclusão, está-se diante de preço, que pode ser denominado preço público e é parte das receitas originárias, assim denominadas porque sua fonte é a exploração do patrimônio público ou a prestação do serviço público. (POMPEU, 2006, p. 279).

Desta forma, entendemos pela natureza jurídica da cobrança pelo uso de recursos hídricos como preço público, o que por si só afasta o seu enquadramento na modalidade de tributo (imposto).

II.2 – Da prescrição da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos

Superado o questionamento referente à natureza jurídica da cobrança, acerca do prazo prescricional para aplicado à espécie, mais uma vez o recurso hierárquico apresentado limitou-se a repetir as razões já apresentadas e analisadas por esta Procuradoria mediante Nota Jurídica nº 21/19 (3988318).

Desta feita, igualmente consubstanciado no Parecer AGE nº 15.859/2016 (2909996), entendemos pela observância do prazo prescricional de 5 (cinco) anos nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32 para os créditos originados em data anterior a citada lei nº 21.735/2015 observando a regra do inc.III do art. 3º da Lei 21.735/2015 para fim do cômputo do termo *a quo* do prazo prescricional, *in verbis*:

*"Decreto 20.910/32 - Art. 1º - As **dívidas passivas** da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.*

Lei 21.735/2015 - 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.

A priori, a afirmação do requerente de que a Autarquia não agiu em tempo hábil para efetuar a cobrança do crédito, parece-nos mais assertiva com o instituto da decadência. No entanto, parecer da Advocacia Geral do Estado – AGE (15.859/2017) sobre o assunto foi cediço ao afirmar que não existe prazo decadencial nas ações de cobrança por se tratar de receita patrimonial originária, caracterizada como preço público.

Ademais, não há disposição legal específica para os débitos oriundos da Cobrança, não cabendo aplicar ao caso as regras do Código Civil, e nem as regras estabelecidas na Lei Estadual nº 21.735/15. Para tanto, conclui o parecer:

"(...) adotar a posição do Superior Tribunal de Justiça fixada no REsp nº 1133696, afastando-se a incidência de prazo decadencial para a constituição do crédito e firmando-se o prazo prescricional de cinco anos para a execução, com fundamento no Decreto nº 20.910/32, considerando-se a inexistência de regra específica no Estado, sendo que a Lei nº 21.735/15, no que tange à decadência, não alcança o crédito decorrente da cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos."

Ao analisarmos a demanda sob o foco do prazo decadencial, em não havendo decadência, a constituição do crédito poderá ocorrer a qualquer tempo, passando o prazo prescricional de cinco anos a correr da constituição definitiva do mesmo, o que se deu no ano de 2018, com a notificação do débito ao requerente.

Mais uma vez citamos parecer da AGE:

"(...), 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." (grifos nossos)

Podemos conceituar a prescrição com a **perda da pretensão**, ou seja, o bem jurídico que o autor deseja alcançar por meio da via judicial, que no caso em comento seria o direito do Estado de exigir o recolhimento do débito aos cofres públicos no prazo de cinco anos, pela via judicial ou administrativa.

Já o instituto da decadência, seria a perda efetiva de um direito potestativo, pela falta de seu exercício, no período de tempo determinado em lei ou pela vontade das próprias partes, seria a **perda do direito de cobrar o débito**.

Uma vez cobrado o débito do devedor e este não efetuando o seu pagamento, nasce a pretensão de ter satisfeita a dívida do autor com o Estado, passando a correr, portanto, prazo prescricional.

III – Conclusão

Por todo o exposto, a Procuradoria do IGAM entende que o Recurso Administrativo apresentado deve ser conhecido, por ser tempestivo e quanto ao seu mérito deve ser DESPROVIDO, onde reafirmamos o posicionamento exposto na Nota Jurídica nº 21/2019 e no Parecer AGE nº 15.859/2017 (2909996), concluindo pela ausência de prescrição dos débitos oriundos dos exercícios de 2010 a 2013, tendo em vista que restou afastado o prazo decadencial para as ações relativas à cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Belo Horizonte, 23 de julho de 2019.

Alexandre Vidigal Martins

Analista ambiental

MASP nº 1.152116-8

Valéria Magalhães Nogueira

Procuradora Chefe – Advogada Autárquica

MASP nº 1.085.417-2 – OAB/MG nº 76.662

[1] Maria Luiza Machado Granziera. Direito de Águas. 3^a ed., 2006, p.213-214.



[Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Vidigal Martins, Servidor(a) Público(a)**, em 24/07/2019, às 08:46, 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 **6237160** e o código CRC **88280075**.

Referência: Processo nº 2240.01.0001874/2018-62

SEI nº 6237160