



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

Processo nº 2240.01.0003700/2021-27

Processo nº 2240.01.0003700/2021-27

Procedência: IGAM

Interessado: Diretoria de Planejamento e Regulação - DPLR

Número: 94

Data: 02/07/2021

Classificação Temática: Direito administrativo. Deliberação Normativa CERH

Ementa: Acréscimo e Alteração da Deliberação Normativa CERH/MG nº 66 de 17 de novembro de 2020. Minuta de Deliberação Normativa CERH. Lei Federal nº 4.717/1965. Lei Estadual nº 13.199/99. Decreto Estadual nº 47.065/2016. Decreto Estadual nº 48.209/2021. Condições para a emissão da deliberação normativa.

NOTA JURÍDICA nº 94/2021

1. Recebemos nesta Procuradoria consulta formulada através do Memorando.IGAM/DPLR.nº 152/2021 (31523105), para análise e emissão de nota jurídica da minuta de Deliberação Normativa do CERH (31520654) que visa acrescer o parágrafo único ao art. 6º e alterar os anexos I e II da Deliberação Normativa CERH/MG nº 66 de 17 de novembro de 2020.
2. Os autos do processo administrativo (eletrônico) foram instruídos, principalmente, com os seguintes termos: Nota Técnica GERIH nº 01/2021 (31069849), Memorando IGAM/DPLR nº 146/2021 (31070124), Anexo E-mail Nunop (31491187), minuta da deliberação normativa CERH/MG (31520654) e Memorando IGAM/DPLR nº 152/2021 (31523105).
3. Feito um breve relato a respeito do caso, passa-se a examinar a disciplina jurídica que se aplica à situação. Ressalte-se que, tendo em vista as normas da Lei Complementar nº 75/2004 e da Lei Complementar nº 81/2004, compete às Assessorias Jurídicas e às Procuradorias prestar consultoria sob o ponto de vista estritamente jurídico; contudo, não lhes compete tratar da conveniência e ou da oportunidade dos atos praticados pela Administração, além de não lhes competir analisar os dados e aspectos de natureza técnico-administrativa.
4. Preliminarmente, cabe informar que o instrumento jurídico Deliberação Normativa e outros atos administrativos normativos não podem inovar e/ou alterar no ordenamento jurídico, consoante se nota nos dizeres de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo.

Os atos administrativos normativos não podem inovar o ordenamento jurídico, criando para os administrados direitos e obrigações que não se encontrem previamente estabelecidos em uma lei.

A função dos atos normativos não é, entretanto, simplesmente repetir o que se encontra enunciado na lei. Sendo destinados a possibilitar a fiel execução de leis pela administração, os atos administrativos devem detalhar, explicitar o conteúdo das leis que regulamentam e, sobretudo, uniformizar a atuação e os procedimentos a serem adotados pelos agentes administrativos, sempre que se deparem com situações concretas semelhantes.

(...)

São exemplos de atos normativos os decretos regulamentares, as instruções normativas, os atos declaratórios normativos, algumas resoluções editadas por agências reguladoras, dentre muitos outros (a denominação utilizada pelos diferentes órgãos e entidades administrativas não é uniforme)^[1].

5. Em observância ao princípio da legalidade, temos que a atividade da Administração Pública, nesta incluída a prática de atos sobre a sua área de competência e funcionamento, deve estar sempre atrelada à lei. Neste sentido, não poderá a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando-a, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Neste sentido, destacamos ainda o entendimento do jurista e advogado Celso Antônio Bandeira de Mello em artigo publicado^[2]:

Segue-se que os regulamentos não podem aportar à ordem jurídica direito ou obrigação que já não estejam, na lei, previamente caracterizados e de modo suficiente, isto é, nela delineados, ao menos pela indicação dos critérios e balizamentos indispensáveis para o reconhecimento de suas composturas básicas.

Foi o que de outra feita averbamos, apostilando que “há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. A identificação referida não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege” (Ato Administrativo e Direitos dos Administrados, Ed. RT, 1981, p. 98).

6. Neste sentido, considerando que os atos administrativos também se manifestam pela via das deliberações normativas, a validade destas está subordinada a conformidade de seu conteúdo com a lei, não podendo, por consequência, contrariar a lei, criar direitos ou impor obrigações, proibições ou penalidades que nela não estejam previstas, sob pena de ofensa ao Princípio da Legalidade.
7. A proposta de emissão de deliberação normativa do CERH foi fundamentada na justificativa elaborada na Nota Técnica GERIH nº 01/2021.

Em consonância com a série de melhorias apresentadas com a utilização da nova base hidrográfica ottocodificada multiescalas, essa nota técnica vem apresentar a base cartográfica na qual deve se basear a DELIBERAÇÃO NORMATIVA CERH-MG Nº 66, permitindo melhor escala e melhores definições espaciais dos limites hidrográficos. Portanto é compreensível que existam pequenas diferenças nos limites das CH se comparados com as antigas UPGRH, isso se deve ao melhor ajuste dos limites e melhor escala. Para o melhor alinhamento e como forma de garantir a implementação das melhorias apresentadas, informamos que é necessária a alteração do texto da DN supracitada, incluindo a especificação da referência espacial utilizada para a criação dos limites, e também a modificação de seus anexos. No anexo I, destacando as bacias que não constituem CH e originalmente não foram diferenciadas das CH na composição das UEG, e no anexo II, para especificar as delimitações das áreas utilizando referências da própria base hidrográfica oficial.

8. Segundo as normas do art. 2º da Lei Federal nº 4.717/1965 a validade de todo ato administrativo depende de (1) ser praticado por autoridade administrativa competente, (2) ter a forma adequada, (3) ter objeto lícito, (4) existir motivos para a sua emissão, e (5) de ser adequado para atingir o fim almejado pela autoridade administrativa.
9. A minuta em questão encontra-se revestida sob a forma de deliberação normativa, molde adequado aos atos administrativos – gerais e individuais – emanados de autoridades outras que não o Chefe do Executivo.
10. No âmbito do Executivo Estadual as deliberações correspondem a atos normativos editados por órgãos colegiados da administração direta e indireta, que discipline e regulamente matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicule normas gerais ou crie comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão, conforme disposto no art. 2º, II, a e b, do Decreto Estadual nº 47.065/2016:

Art. 2º – O disposto neste decreto aplica-se à elaboração dos seguintes atos:

(...)

II – de competência das demais autoridades do Poder Executivo:

a) resolução: de competência dos Secretários de Estado, quando reunidos ou individualmente, que discipline e regulamente matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicule normas gerais ou crie comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão;

b) deliberação: de competência dos órgãos colegiados da administração direta e indireta, com mesma abrangência e finalidade de resolução;

11. A presidência do CERH é exercida pela pessoa que ocupa o cargo de Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ao qual, por sua vez, compete assinar as deliberações do Plenário, vide as normas do art. 6º e 7º do Decreto Estadual nº 48.209/2021. Esta competência administrativo-normativa é o pressuposto para a competência de emitir orientações para execução dos atos abstratos.

Art. 6º – A Presidência do CERH-MG será exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Parágrafo único – O Presidente será substituído, nas suas faltas e seus impedimentos, por quem dele receber designação formal.

Art. 7º – Compete ao Presidente:

I – presidir as sessões do Plenário;

II – designar os componentes da CNR e das CTs;

III – homologar e fazer cumprir as decisões do CERH-MG;

IV – assinar deliberações do Plenário e da CNR;

V – decidir, ad referendum, casos de urgência das unidades colegiadas do CERH-MG, mediante motivação expressa constante do ato que formalizar a decisão;

VI – requerer ao dirigente do órgão ou da entidade representado na composição do CERH-MG e de outros da Administração Pública pedido de assessoramento técnico formulado pela sua unidade e elaboração de laudos, perícias e pareceres técnicos necessários à instrução de processos submetidos à apreciação do CERH-MG;

VII – delegar atribuições de sua competência, observado o disposto na [Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002](#);

VIII – promover a articulação entre o CERH-MG e o Copam, visando à compatibilização de suas atribuições;

IX – fazer cumprir o Regimento Interno do CERH-MG;

X – fazer o controle de legalidade dos atos e das decisões das unidades colegiadas do CERH-MG;

XI – avocar, para discussão e deliberação em Plenário, matéria ou qualquer outra questão de competência originária das demais unidades colegiadas do CERH-MG;

XII – exercer outras atividades correlatas que lhe forem conferidas;

XIII – decidir casos omissos;

XIV – retirar, com a devida motivação, matéria de pauta;

XV – definir a pauta a partir de sugestão do Igam.

12. Noutro giro, no que atine à competência material para a edição do ato, depreende-se que o objeto da minuta é acrescer o parágrafo único ao art. 6º e alterar os anexos I e II da Deliberação Normativa CERH/MG nº 66 de 17 de novembro de 2020, vide os artigos. 1º e 2º da minuta da deliberação normativa CERH que assim estabelece:

" Art. 1º – O art. 6º da Deliberação Normativa CERH-MG nº 66, de 17 de novembro de 2020, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 6º – (...)

Parágrafo único – A referência espacial para a delimitação de bacias, CHs e UEGs é a base hidrográfica oficial do Estado de Minas Gerais, disponível em <http://idesisema.meioambiente.mg.gov.br/>.

Art. 2º – Os Anexos I e II da Deliberação Normativa CERH-MG nº 66, de 2020, passam a vigorar na forma dos Anexos I e II desta deliberação.

13. Com efeito, a normatização de acréscimo do parágrafo único ao artigo 6º se ateve em informar que a referência espacial para delimitação de bacias, CHs e UEGs é a base hidrográfica oficial do Estado de Minas Gerais.

14. Ademais, nos dizeres da Nota Técnica GERIH nº 01/202, as alterações propostas nos Anexos I e II utilizam de nova base hidrográfica ottocodificada de multiescalas que permitem melhores definições espaciais dos limites hidrográficos. Por consequência, houve pequenas diferenças nos limites das CH devido ao melhor ajuste dos limites e melhor escala deste método apresentado.

Em consonância com a série de melhorias apresentadas com a utilização da nova base hidrográfica ottocodificada multiescalas, essa nota técnica vem apresentar a base cartográfica na qual deve se basear a

DELIBERAÇÃO NORMATIVA CERH-MG Nº 66, permitindo melhor escala e melhores definições espaciais dos limites hidrográficos. Portanto é compreensível que existam pequenas diferenças nos limites das CH se comparados com as antigas UPGRH, isso se deve ao melhor ajuste dos limites e melhor escala.

15. Em relação aos requisitos do ato administrativo, o objeto da minuta é acrescer o parágrafo único ao art. 6º e alterar os anexos I e II da Deliberação Normativa CERH/MG nº 66 de 17 de novembro de 2020, vide os artigos 1º e 2º da minuta da Deliberação Normativa CERH.
16. O motivo da emissão da Deliberação Normativa é a utilização da nova base hidrográfica ottocodificada multiescalas possuidora de melhor escala e melhores definições espaciais dos limites hidrográficos, conforme fundamentado nas Considerações Finais da Nota Técnica GERIH nº 01/2021.

Em consonância com a série de melhorias apresentadas com a utilização da nova base hidrográfica ottocodificada multiescalas, essa nota técnica vem apresentar a base cartográfica na qual deve se basear a DELIBERAÇÃO NORMATIVA CERH-MG Nº 66, permitindo melhor escala e melhores definições espaciais dos limites hidrográficos. Portanto é compreensível que existam pequenas diferenças nos limites das CH se comparados com as antigas UPGRH, isso se deve ao melhor ajuste dos limites e melhor escala.

17. Com base na leitura dos artigos 1º e 2º da minuta em análise e na fundamentação da Nota Técnica GERIH nº 01/2021, constata-se que a finalidade do ato é a obtenção do interesse público e o respeito ao princípio da legalidade, vez que à alteração visa corrigir as pequenas diferenças nos limites das CH se comparados com as antigas UPGRH com a utilização da nova base hidrográfica ottocodificada multiescalas.
18. Ademais, no que tange a necessidade de cumprimento das exigências da Resolução Conjunta SEMAD/ARSAE/FEAM/IEF/IGAM Nº 2.953, de 24 de março de 2020, a área técnica justificou, por meio do Memorando.IGAM/DPLR nº 146/2021, que a situação descrita na minuta da Deliberação CERH/MG se enquadra nas hipóteses de exceções descritas no artigo 2º da Resolução Conjunta retro citada.

Art. 2º – A análise de impacto regulatório a que se refere o art. 1º se aplica às resoluções, resoluções conjuntas, portarias e deliberações normativas, ressalvados os:

I – atos normativos de notório baixo impacto, tais como:

- a) atos normativos ordinatórios, cujos efeitos sejam restritos ao próprio órgão ou entidade;*
 - b) atos normativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;*
 - c) atos normativos que visam correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos ou numeração de normas previamente publicadas;*
 - d) atos normativos que visam revogação de normas que perderam seus efeitos ou que deixaram de cumprir seus objetivos;*
 - e) atos normativos que visam atualização de normas, sem alteração de mérito; e*
 - f) atos normativos que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito;*
- II – atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias;*
- (...)*

19. Concluída a análise jurídica quanto aos elementos constituintes do ato normativo, passa-se ao exame jurídico-formal do texto da minuta. A redação deverá estar adequada às normas legais e regulamentares aplicáveis ao caso, sobretudo às normas do Decreto Estadual nº 47.065/2016.
20. Em linhas gerais, o texto da minuta da Deliberação Normativa CERH/MG não apresenta quaisquer inconsistências em relação às normas do Decreto Estadual nº 47.065/2016, **ressalvada a necessidade de alterar no início da DN CERH o mês de junho de 2021 para julho de 2021.**
21. Portanto, diante do exposto e tudo o mais que dos autos consta, salvo melhor juízo, a Procuradoria do IGAM não vislumbra óbice legal a emissão da deliberação normativa CERH/MG sob exame.

Belo Horizonte, 02 de julho de 2021

Valéria Magalhães Nogueira
Procuradora Chefe – Advogada Autárquica
MASP nº 1.085.417-2 – OAB/MG nº 76.662

[1] MARCELO ALEXANDRINO, VICENTE PAULO. *Direito administrativo descomplicado. 19ª. Ed.rev. e atual.* Rio de Janeiro.: Método: São Paulo, 2011, p. 471 e 472.

[2] "Poder" Regulamentar Ante o Princípio da Legalidade - Artigo publicado na edição 64 da [Revista Trimestral de Direito Público – RTDP](#).



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 05/07/2021, às 11:48, 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 **31712265** e o código CRC **61E70273**.