



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

Processo nº 2240.01.0000839/2020-65

Procedência: Gerência de Instrumentos Econômicos de Gestão

Interessado: GECON e CERH/MG

Número: 20/2020

Data: 31/03/2020

Classificação Temática: Direito Administrativo. Atos Normativos.

Ementa: Direito Administrativo. Direito Ambiental. Competências CERH/MG. Deliberação Normativa CERH/MG nº 427/2008 – Pagamento dos valores da cobrança – Proposta de Revogação. Lei Estadual nº 13.199/99 – Decreto Estadual nº 44.046/2005 – Decreto Estadual nº 47.866/2020 - Decreto Estadual nº 46.501/2014 - Deliberação Normativa CERH/MG nº 44/2014.

NOTA JURÍDICA

1. Relatório

1. Por meio do SEI/MG (sistema eletrônico de informações) a Gerência de Instrumentos Econômicos de Gestão (GECON/IGAM) encaminhou à Procuradoria do IGAM os autos do processo eletrônico SEI nº 2240.01.0000839/2020-65 no qual tramita proposta de emissão de Deliberação Normativa (12817857) que tem como objetivo revogar a DN CERH nº 27/2008, que dispõe sobre os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado de Minas Gerais.

2. A GECON/IGAM declara no documento (12818433) que após a análise jurídica da Minuta (12817857), a proposta final desse ato será apresentada para análise e deliberação do Plenário do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/MG).

3. Os autos do processo nº encontram-se na presente data instruídos com os seguintes documentos: Deliberação CERH 27/2008 (12817776); Minuta - (12817857); Exposição de Motivos de Ato Normativo IGAM/GECON 12818060; Consulta Jurídica IGAM/GECON 12818433.

4. Feito um breve relato a respeito do caso, passa-se a examinar a disciplina jurídica que se aplica à situação. Ressalte-se que a presente análise se restringe aos aspectos legais da questão ora em apreciação, não adentrando em aspectos de conveniência, oportunidade e interesse da Administração Pública, muito menos analisa dados e aspectos de natureza técnico-administrativa, conforme se depreende da Resolução AGE nº 26/2017, da Lei Complementar nº 75/2004, Lei Complementar nº 81/2004.

2. Parecer

2.1. Da proposta de emissão de Deliberação Normativa

5. De acordo com o artigo 1º da minuta (12817857), a Deliberação Normativa proposta tem por objeto revogar a Deliberação Normativa CERH/MG nº 27, de 18 de dezembro de 2008 (12817776), que dispõe sobre os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado de Minas Gerais.

2.2 Da cobrança pelo uso dos recursos hídricos

6. A Cobrança pelo Uso dos recursos hídricos é instrumento econômico da gestão dos recursos hídricos prevista no art.5º, inciso IV, da Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997 e na Lei Estadual nº 13.199, art. 9, inciso VI, e que alcança os usuários da água sujeitos à outorga pelo direito de uso dos recursos hídricos de maneira proporcional e justa.

7. Associada ao princípio do usuário-pagador, a cobrança estabelece o pagamento em virtude da utilização privativa de um bem público de uso comum do povo, concedida por meio da outorga ou outro ato autorizativo. Assim, o fato gerador da obrigação de efetuar o pagamento pelo uso do recurso natural seria o uso outorgável do bem público, nos termos artigo 18, da Lei nº 13.199/99.

8. A finalidade da cobrança é financiar obras, planos e projetos contidos nos Planos Diretores da bacia hidrográfica, cumprindo-se as metas estabelecidas e aprovadas pelos respectivos Comitês, além de 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.

9. A Política Estadual de Recursos Hídricos prevê no artigo 24, parágrafo único, os objetivos da cobrança pelo uso da água:

Art. 24 (...)

Parágrafo único – A cobrança pelo uso de recursos hídricos visa a:

I – reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II – incentivar a racionalização do uso da água;

III – obter recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções incluídos nos planos de recursos hídricos;

IV – incentivar o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos e o rateio, na forma desta lei, dos custos das obras executadas para esse fim;

V – proteger as águas contra ações que possam comprometer os seus usos atual e futuro;

VI – promover a defesa contra eventos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança públicas e causem prejuízos econômicos ou sociais;

VII – incentivar a melhoria do gerenciamento dos recursos hídricos nas respectivas bacias hidrográficas;

VIII – promover a gestão descentralizada e integrada em relação aos demais recursos naturais;

IX – disciplinar a localização dos usuários, buscando a conservação dos recursos hídricos, de acordo com sua classe preponderante de uso;

X – promover o desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico.

10. Resta apaziguado na doutrina dominante que a natureza jurídica da cobrança pelo uso da água, é de preço público, já que sua utilização atende ao interesse particular e tendo em vista que o fato gerador da cobrança é o uso outorgável da água, nos termos artigo 18, da Lei nº 13.199/99. No Parecer nº 15.859, de 21 de março de 2017, a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) reconheceu que a cobrança pelo uso de recursos hídricos tem natureza de preço público.

11. Quanto aos recursos arrecadados com a cobrança, o artigo 28 da Lei Estadual 13.199/99 assim define sua destinação:

Art. 28 - Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados, na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos no Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica;

II - no pagamento de despesas de monitoramento dos corpos de água e custeio dos órgãos e entidades integrantes do SEGRH-MG, na sua fase de implantação.

12. As normas específicas sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais vigentes são: Decreto Estadual nº 44.046, de 13 de junho de 2005, que regulamenta a cobrança pelo uso de recursos hídricos; Deliberação Normativa CERH/MG nº 27, de 18 de dezembro de 2008, que define os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança; Portaria IGAM nº 38, de 21 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o valor mínimo anual da cobrança pelo uso de recursos hídricos para fins de emissão do DAE, sobre o parcelamento do débito consolidado e dá outras providências; Resolução Conjunta SEF/SEMAD/IGAM nº 4.179, de 29 de dezembro de 2009, que dispõe sobre os procedimentos administrativos relativos à arrecadação decorrente da Cobrança pelo uso de recursos hídricos e dá outras providências e o Decreto Estadual nº 46.632, de 24 de outubro de 2014, que dispõe sobre o processo administrativo de constituição de crédito não tributário oriundo da utilização de recursos hídricos no Estado.

2.3 Da competência do CERH/MG

13. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos de MG (CERH/MG) é o órgão colegiado, deliberativo e normativo central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/MG), cuja finalidade é promover o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, compatibilização, avaliação e controle dos recursos hídricos do Estado, tendo em vista os requisitos de volume e qualidade necessários aos seus múltiplos usos.

14. A Lei Estadual nº 13.999/99, estipula no art.41, inciso VII, que compete ao CERH/MG estabelecer os critérios e as normas gerais sobre a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos. No mesmo sentido é a previsão do art.3º, inciso VI, do Decreto Estadual nº 46.501/2014 e do art.4º, inciso VI, da Deliberação Normativa do CERH/MG nº 44/2014, que estabelece o Regimento Interno do conselho.

15. No que se refere à atuação normativa do CERH/MG, o art. 6º, do Decreto nº 41.578, de 08 de março de 2001, prevê que o Conselho estabelecerá, mediante Deliberação Normativa, os critérios e normas gerais atinentes à cobrança pelo uso de recursos hídricos.

16. Dito isso, o Decreto nº 44.046, de 13 de Junho de 2005, estabelece que a regulamentação do pagamento pelo uso de recursos hídricos, bem como o inadimplemento, as multas e demais encargos financeiros e o procedimento aplicável aos cálculos, será feita por meio de Deliberação Normativa do CERH-MG, *in verbis*:

Art. 23. O pagamento pelo uso de recursos hídricos, seu inadimplemento, multas e demais encargos financeiros, bem como todo o procedimento aplicável aos cálculos, serão regulamentados por meio de Deliberação Normativa do CERH-MG. (g.n)

17. Com fundamento em tais competências legais foi emitida a **Deliberação Normativa do CERH- MG nº 27, de 18 de dezembro de 2008**, que institui os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança, tratando sobre o pagamento dos valores, sobre o inadimplemento da obrigação de pagar, sobre o pedido de parcelamento dos débitos.

2.4 Dos pressupostos de validade do ato administrativo

18. Avaliando que o objeto da Minuta de Deliberação Normativa (12817857) trata da revogação de um ato administrativo, devemos entender que o instituto da revogação basicamente é pautado em critério de conveniência e oportunidade da Administração, o que não tem o condão de afastar suas decisões do aspecto da legalidade.

19. Citando José dos Santos Carvalho Filho:

Trata-se de um poder inerente à Administração. Ao mesmo tempo em que lhe cabe sopesar os elementos de conveniência e oportunidade para a prática de certos atos, caber-lhe-á também fazer a mesma avaliação para retirá-los do mundo jurídico. Na verdade, não se poderia mesmo conceber que alguns atos administrativos perdurassem infinitamente no universo jurídico, contrariando critérios administrativos novos, os quais, embora supervenientes, passem a refletir a imagem do interesse público a ser protegido.

20. Outro ponto que merece destaque nos atos de revogação são os seus efeitos jurídicos, sendo válidos os atos praticados sob a égide de uma condição reconhecida pela Administração, o ato revogador somente poderá ter efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir do momento que entrar em vigor. Com isso, os efeitos produzidos pelo ato revogado devem ser respeitados, em observância aos Princípios da Segurança Jurídica e da Irretroatividade da Lei.

21. Ademais, cumpre registrar que são insuscetíveis de revogação os atos que exauriram os seus efeitos; os atos vinculados; os que geram direitos adquiridos; os atos integrativos de um procedimento administrativo; e os denominados meros atos administrativos.

22. Diante o exposto, passa-se a aferir a validade do ato administrativo proposto – Minuta de Deliberação Normativa (12817857) com base nos pressupostos definidos pelas regras do art. 2º, da Lei Federal nº 4.717/1965, e do art. 13, § 2º, da Constituição Estadual/1989, quais sejam: (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.

2.4.1. Autoridade competente

23. De acordo com a norma do parágrafo único, art.34, da Lei Estadual nº 13.199/99 e dos artigos 4º, 5º e 6º do Decreto Estadual nº 46.501/2014, a presidência do CERH/MG é exercida pelo titular da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ao qual, por sua vez, compete homologar e fazer cumprir decisões do Conselho, representar o CERH/MG e assinar deliberações, atas, ofícios e demais documentos a ele referentes, além de fazer o controle de legalidade dos atos e decisões do Plenário e das Câmaras Técnicas do Conselho.

24. Tais competências administrativo-normativas são os pressupostos para a, por um lado, a emissão de ato normativo do CERH/MG e, por outro lado, revogar atos normativos de autoria do conselho. Neste sentido, a proposta de emissão da Deliberação Normativa está adequada à exigência legal pois o ato será praticado pelo Presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, porquanto na parte final da minuta (12817857) o documento será subscrito por aquela autoridade.

2.4.2. Da espécie de ato administrativo

25. Segundo a norma do art. 2º, II, “b”, do Decreto Estadual nº 47.065/2016 a deliberação é ato de competência dos órgãos colegiados da administração direta e indireta, com mesma abrangência e finalidade de resolução, sendo que “resolução” é o ato pelo qual um Secretário do EMG, de forma individual ou de forma conjunta com outros Secretários estaduais, disciplina e regulamenta matéria específica de sua competência dirigida aos administrados, veicula normas gerais, e cria comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão que dirige.

26. Como se lê na epígrafe e no art. 1º da minuta de Deliberação Normativa (12817857) propõe-se a revogação da Deliberação Normativa CERH/MG nº 27/2008. Por conseguinte, entende-se que em termos formais a Deliberação Normativa é a espécie de ato normativo adequado para tanto.

2.4.3. Do objeto

27. Como exposto já exposto nesta nota jurídica o objeto da minuta é revogar a Deliberação Normativa CERH/MG nº 27/2008

28. A possibilidade jurídica do CERH/MG, enquanto órgão colegiado do Estado de Minas Gerais, revogar dito ato normativo, no âmbito do desempenho de suas funções, já foi examinada nesta nota jurídica.

29. Ainda assim, reitere-se que a licitude do objeto está condicionada à observância das normas dos artigos 4º, 7º e 16 do Decreto Estadual nº 47.065/2016. Em outras palavras: (1) qualquer ato normativo, *in casu*, Deliberação Normativa CERH/MG será nula de pleno direito se porventura ampliar ou restringir a vigência das normas que viesse a regulamentar (em caráter complementar), tratar de matéria estranha às normas que vier a regulamentar, e instituir direitos e obrigações que não tivessem sido estabelecidos pelas normas que viesse a regulamentar; (2) a cláusula de revogação relacionará, de forma

expressa, todas as disposições que serão revogadas com a entrada em vigor do ato normativo proposto e (3) a cláusula de revogação deverá usar a data por extenso, contendo dia, mês e ano. **(ressalva nº 01).**

2.4.4. Do motivo

30. Os motivos para a emissão da resolução conjunta foram explicitados na Exposição de Motivos de Ato Normativo IGAM/GECON (12818060), quais sejam, (1) a Deliberação Normativa CERH/MG nº 27/2008 apresenta-se como obsoleta, tendo em vista que os temas abordados por tal norma ou foram posteriormente à sua edição regulamentados por outro dispositivo normativo ou não são mais passíveis de aplicação e (2) atribuir maior clareza ao usuário e à Administração Pública sobre as regras referentes à cobrança, inadimplência e parcelamentos do valor.

31. A GECON/IGAM ainda declara que a não revogação da Deliberação Normativa CERH/MG nº 27/2008:

(...) resultará na existência de diversos normativos que tratam sobre a mesma matéria. Considerando que a Deliberação Normativa CERH nº 27/2008 está obsoleta, uma vez que seus assuntos estão dispostos em normas mais atualizadas, sua revogação acarretará em maior clareza sobre a cobrança de uso de recursos hídricos e não ocasionará prejuízos para a gestão.

32. Contudo, na análise jurídico-formal realizada pela Procuradoria do IGAM não há que se falar em análise quanto à suficiência (ou não) dos motivos para, de fato, provocarem a decisão da autoridade competente. Na verdade, ao Presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, enquanto autoridade que exerce a função de direção superior do CERH/MG, avaliar se os motivos apresentados pelo órgão demandante são determinantes (ou não) para a emissão da portaria proposta **(ressalva nº 02).**

2.4.5. Da finalidade

33. Como se lê da Minuta (12817857) e da Exposição de Motivos de Ato Normativo IGAM/GECON (12818060), a emissão do ato normativo tem por finalidade revogar integralmente a Deliberação Normativa CERH/MG nº 27, de 18 de dezembro de 2008.

34. Logo, desde que sejam cumpridas as ressalvas indicadas nesta nota jurídica, é possível afirmar que, do ponto de vista jurídico-formal, a prática do ato proposto é meio adequado para a concretização da finalidade proposta, *ex vi* as normas do art. 2º, II, “b”, do Decreto Estadual nº 47.065/2016.

2.4.6 Da minuta

35. Concluída a análise jurídica quanto aos elementos constituintes do ato normativo, passa-se ao exame jurídico-formal do texto da minuta (12817857). A redação deverá estar adequada às normas legais e regulamentares aplicáveis ao caso, inclusive às normas do Decreto Estadual nº 47.065/2016, que

disciplinam a redação dos atos emitidos por, entre outros, dirigentes de entidades da Administração Pública indireta do Estado de Minas Gerais.

36. Considerando o Decreto Estadual nº 47.065/2016, indicamos que (1) na Ementa e no artigo 1º da Minuta (12817857) deverá ser incluído a referência “MG” após “CERH” (**ressalva nº 03**) e (2) o preâmbulo da minuta deverá ser modificado quanto às referências normativas que faz:

37. --> Onde se lê “artigo 47 da Lei Estadual nº 13.199/99” deve ser alterado para “artigo 41 da Lei Estadual nº 13.199”, tendo em vista que é este dispositivo normativo dispõe sobre as competências gerais do CERH/MG, dentre elas o estabelecimento de critérios e normas gerais sobre a cobrança pelo uso da água, e aquele prevê sobre a competência do CERH/MG para atestar a organização e o funcionamento de associações regionais e multissetoriais civis de direito privado. (**ressalva nº 04**)

38. --> Onde se lê “artigo 19, do Decreto nº 41.578, de 08 de março de 2001” deve ser alterado para “artigo 6º da Lei Estadual nº 13.199”, tendo em vista que este dispositivo normativo que prevê a possibilidade do CERH/MG emitir Deliberações Normativas para regulamentar a cobrança pelo uso da água, conforme explicitado no item 2.3 desta Nota Jurídica. (**ressalva nº 05**)

39. Por fim, no que se refere à minuta anexada aos autos, esta unidade não verificou nenhuma inconsistência legal capaz de gerar óbice à sua assinatura, devendo no entanto serem observadas e cumpridas as ressalvas indicadas nesta Nota Jurídica, a fim de que atenda os requisitos legais para a revogação.

3. Conclusão

40. Diante do exposto, não vislumbramos óbice legal para a publicação da Deliberação Normativa (12817857), que pretende revogar a DN CERH/MG nº 27/2008, tendo em vista o disposto na Lei Estadual nº 13.199/99 – Decreto Estadual nº 44.046/2005 – Decreto Estadual nº 47.866/2020 - Decreto Estadual nº 46.501/2014 - Deliberação Normativa CERH/MG nº 44/2014.

41. Contudo, pontuamos que as ressalvas indicadas nesta Nota Jurídica deverão ser observadas e cumpridas para que a emissão da norma se dê de forma válida e legal.

42. Na oportunidade delineamos que, considerando o exposto no item 2.4.4 desta Nota Jurídica, a presente Minuta (12817857) deverá ser levada ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos para análise e deliberação, tendo em vista que o objeto desse ato normativo envolve competência exclusiva desse órgão colegiado. Dessa feita, frisamos que a análise jurídica feita neste momento pela Procuradoria IGAM limitou-se aos aspectos legais da Minuta (12817857), de modo que não resguarda juridicamente alterações que futuramente possam ser promovidas pelos setores técnicos do IGAM e pelo CERH/MG que não abarcam as ressalvas pontuadas nesta Nota Jurídica.

É o parecer.

Belo Horizonte, 31 de março de 2020.

Valéria Magalhães Nogueira

Procuradora Chefe – Advogada Autárquica

MASP nº 1.085.417-2 – OAB/MG nº 76.662

Segundo Maria Luiza Machado Granziera (Direito de Águas. 3ª ed., 2006, p.213-214) 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. (...) O decreto foi posteriormente alterado pelo Decreto Estadual nº 44.945, de 13 de novembro de 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19. ed. Rio de Janeiro: Del Rey, 2008. p. 151.



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 31/03/2020, às 18:45, 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 **12985402** e o código CRC **2C0FA047**.