



483.17



NOTA JURÍDICA IGAM.PROC.SISEMA Nº 153 /2017

PROCEDÊNCIA: Gerência de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos

MEMO.GECOB.DGAS.IGAM.SISEMA nº 80/2017

DATA DE ENTRADA NA PROCURADORIA/IGAM: 11 de agosto de 2017

EMENTA: PROCESSO DE EQUIPARAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO EXECUTIVA DE APOIO À GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS PEIXE VIVO – UPGRH SF5 – LEI ESTADUAL Nº 13.199/99 – DECRETO ESTADUAL Nº 41.578/2001 – DELIBERAÇÕES NORMATIVAS CERH-MG Nº 19/2006 E Nº 22/2008 – LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 – APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1 – RELATÓRIO

Recebemos nesta Procuradoria consulta formulada através do MEMO.GECOB.DGAS.IGAM.SISEMA Nº 80/2017, para análise e emissão de parecer jurídico referente ao processo de equiparação da Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo (AGB Peixe Vivo), em virtude do término do prazo estipulado no Contrato de Gestão nº 002/2012, assinado entre a referida entidade e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM.

Preliminarmente, cumpre registrar que a presente análise se restringe aos aspectos legais da questão ora em apreciação, eis que a conveniência ou interesse da Administração em adotá-la não é assunto afeto a este exame, porquanto refoge ao âmbito de competência desta Procuradoria, além de não lhes competir analisar os dados e aspectos de natureza técnico-administrativa.

Lado outro, o instrumento original foi celebrado entre o IGAM e a AGB Peixe Vivo, em 15 de dezembro de 2009, tendo por objeto o cumprimento pela entidade de metas constantes no



Programa de Trabalho, voltadas para o exercício das funções de Agência de Bacia, que contribuiriam, por meio da aplicação dos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água, para a melhoria das condições quantitativas e qualitativas dos recursos hídricos na área de abrangência da Bacia Hidrográfica. O instrumento tinha o prazo de vigência de 03 (três) anos, contados da assinatura do referido contrato¹.

Posteriormente, ao término da vigência do contrato anterior, foi assinado o Contrato de Gestão (002/2012), em 16 de dezembro de 2012, com validade inicial de 4 (quatro) anos. No entanto, o 2º Termo Aditivo alterou, dentre outras cláusulas, o prazo de vigência, passando o contrato de gestão a vigorar até 16 de dezembro de 2017.

Expirado o prazo estipulado, necessária a assinatura de novo contrato de gestão, tendo em vista o limite de 60 (sessenta) meses estabelecido pelo artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93². Ademais, com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014 houve a exigência de chamamento público para a indicação de entidades aptas a assinar instrumentos congêneres aos convênios com a Administração Pública.

Constam dos autos os seguintes documentos: OF.DG.IGAM.SISEMA nº 117/2017 (fls. 01); Deliberação CBH Velhas, *ad referendum*, nº 03/2017 (fls. 04/05); Ofício 051/2017 do CBH Rio das Velhas (fls. 06); OF.GECOB.DGAS.SIEMA nº 71/2017 (fls.07); Certificado de Registro Cadastral de Conveniente – CAGEC (fls. 08 e fls. 23); 6ª alteração do estatuto social AGB Peixe Vivo (fls. 10/14); Declaração de composição da direção da entidade (fls. 15); documentos pessoais da representante legal (fls. 16/17); Resolução nº 04/2017 do Conselho de Administração da AGB Peixe Vivo (fls. 18); Parecer Técnico GECOB.DGAS.IGAM.SISEMA nº 047/2017 (fls. 25/30); MEMO.PROC.IGAM.SISEMA nº 396/2017 (fls. 33); Pauta da 96ª

¹ Este contrato foi objeto de dois Termos Aditivos.

² Art. 57: A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

(...)

R



Reunião Ordinária CBH Velhas (fls. 34); e-mails da AGB Peixe Vivo esclarecendo a resolução ad referendum (fls. 39/40); MEMO.GECOB.DGAS.SISEMA nº 80/2017 (fls. 41).

Feito esse sucinto relato, passamos à pertinente manifestação.

2 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, estabeleceu, em seu artigo 3º, inciso XII, que para viabilizar a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos deve ser observado o Princípio da Descentralização da Gestão. De fato, todo o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/MG) foi estruturado de forma a assegurar a participação do Poder Público Estadual e Municipal, das entidades que representam os diversos interesses da sociedade civil e do setor de usuários de recursos hídricos.

Em decorrência da descentralização preconizada dentre os fundamentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, dispôs a mencionada Lei, em seu artigo 47, §2º, que a Agência de Bacia ou entidade a ela equiparada celebrará contrato de gestão com o Estado, que definirá as metas e indicadores que deverão ser alcançados pela entidade para o exercício da gestão descentralizada dos recursos hídricos. Do mesmo modo, o Decreto Estadual nº 41.578, de 08 de março de 2001, que regulamentou a Lei nº 13.199/99, estabeleceu, em seu artigo 21, que o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM poderá firmar contrato de gestão com as Agências de Bacia ou entidades a elas equiparadas, após aprovação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, visando à descentralização, à fiscalização e ao controle das ações relacionadas com a gestão de recursos hídricos.

Insta ressaltar que a entidade equiparada torna-se apta a exercer as atribuições próprias de uma Agência de Bacia de Hidrográfica, arroladas no artigo 45, da Lei nº 13.199/99, a partir do momento em que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH delibera e aprova a equiparação da entidade indicada pelo Comitê de Bacia, mediante prévia análise jurídica e técnica elaboradas pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas.

AP



Entretanto, é o contrato de gestão que define as diretrizes para o gerenciamento dos recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, pactuando as obrigações que deverão ser mutuamente cumpridas pelo Poder Público e pela entidade equiparada à Agência de Bacia.

O contrato firmado entre o Poder Público e a entidade equiparada visa atribuir à instituição privada a competência para gerenciar recursos propriamente públicos, em especial os provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Embora a Lei nº 13.199/99 defina, em seu artigo 47, §3º, que o contrato de gestão é o acordo de vontades bilateral e de direito civil, a natureza e as características próprias do contrato de gestão celebrado entre o Estado e a agência de bacia ou entidade a ela equiparada afastam, de modo geral, as normas de direito privado contidas no Código Civil.

Nesse sentido, Justen Filho, sobre a natureza jurídica do contrato de gestão, apresenta a seguinte ensinância, *verbis*:

O ato apresenta natureza consensual, mas não contratual. Não se trata de um acordo de vontades destinado a gerar direitos e obrigações para uma ou ambas as partes, com natureza ampliativa do universo de relações jurídicas de que participam.

*Os partícipes da avença não podem sequer ser considerados como partes distintas e autônomas. São sujeitos integrantes de uma mesma órbita jurídica, sem qualquer contraposição ou dissociação de interesses.*³

Grifos nossos

De fato, o contrato de gestão assemelha-se mais ao instrumento do convênio, tendo em vista que o cerne do ajuste é a intenção cooperativa entre os entes signatários, com vistas à obtenção de um fim comum entre as partes. No que diz respeito ao instrumento previsto na Lei Estadual nº 13.199/99, em seu artigo 21, o objetivo comum que se pretende alcançar com o ajuste corresponde à aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da

³ JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes, p. 409.



água em financiamentos de estudos, projetos, programas e obras, conforme prioridades definidas no Plano Diretor da Bacia Hidrográfica. Afinal, ambos os entes signatários – o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM e a agência de bacia ou entidade a ela equiparada – compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e, por isso, buscam efetivar e implementar a gestão descentralizada, participativa e integrada.

3 – DOS REQUISITOS PARA A EQUIPARAÇÃO

O processo de equiparação de uma entidade à agência de bacia está previsto nas Deliberações Normativas CERH-MG nº 19/06 e nº 22/09.

Conforme disposto nas normativas acima citadas, poderão ser equiparadas às agências de bacia os consórcios ou associações intermunicipais de bacia hidrográfica ou as associações regionais, locais ou multissetoriais de usuários de recursos hídricos, nos termos do artigo 3º, da DN CERH-MG nº 19/06. No mesmo sentido, dispõe o artigo 37, §2º, da Lei Estadual nº 13.199/99.

Para que tais entidades sejam equiparadas às Agências de Bacia e exerçam as atribuições conferidas pelo artigo 45, da Lei Estadual nº 13.199/1999, é mister a observância de requisitos de ordem formal previstos nas Deliberações Normativas do CERH/MG supracitadas.

Sendo assim, a AGB Peixe Vivo é uma associação civil de direito privado, sem fins econômicos, tendo como associados pessoas jurídicas, associações e entidades representativas da sociedade civil, empresas usuárias de recursos hídricos, bem como associações, federações e instituições legalmente constituídas, que representem os interesses dos usuários, de acordo com o artigo 1º c/c artigo 2º, de seu Estatuto Social.

Logo, enquadra-se a entidade como uma associação de usuários, devendo preencher os requisitos definidos no artigo 9º, da DN CERH-MG nº 19/06. Este dispositivo estabelece o seguinte:

✓



“Art. 9º O CERH-MG somente equipará à Agência as associações regionais, locais ou multissetoriais de usuários de recursos hídricos que congreguem órgãos, entidades ou instituições representantes de, no mínimo, dois setores usuários, classificados conforme Deliberação nº 4 do CERH-MG, e que:

I - constituam-se em sociedade de natureza civil, sem fins econômicos e de interesse social, nos termos dos incisos XVII, XVIII e XIX do art. 5º da Constituição Federal, regendo-se pelas leis do país e por seus estatutos;

II - estabeleçam objetivos sociais;

III - apresentem estrutura organizacional de suas unidades de direção superior, consistente em diretrizes, administração, gerência e operacionalização, fiscalização e controle de ações e atividades, composta, no mínimo, como segue:

- a. Assembléia Geral de Associados;*
- b. Conselho de Administração;*
- c. Diretoria Executiva;*
- d. Conselho Fiscal;*

IV - definam, em seus estatutos, as competências e responsabilidades de cada unidade integrante de sua estrutura organizacional de direção superior, sendo que ao Conselho de Administração será reservado a função normativa superior no nível de planejamento estratégico, coordenação e controle globais e fixação de diretrizes fundamentais para o funcionamento da Associação.” (grifos nossos)

Por outro lado, a regra do artigo 2º, da DN CERH-MG nº 22/2008, acrescentou como documentação obrigatória para o processo de equiparação a pertinente à regularidade jurídica e fiscal:

“Art. 2º - A equiparação de entidade a Agência de Bacia Hidrográfica estará condicionada à apresentação ao CERH-MG, por parte de seus representantes, além do que determina a Deliberação CERH nº 19, de documentação que comprove sua regularidade jurídica e fiscal,



habilitando-a para a celebração de convênios, contrato de gestão ou quaisquer outros instrumentos com o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM”. (grifos nossos)

O ato de equiparação, a ser praticado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, será antecedido pela solicitação de um ou mais Comitês de Bacia interessados na instituição e no desempenho de uma agência em suas áreas de atuação. Deverá, outrossim, ser enviado ao CERH/MG relatório técnico e administrativo elaborado pelo IGAM, atestando a viabilidade financeira por meio da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos, conforme se depreende dos artigos 47, da Lei nº 13.199/99, artigo 2º, §§1º e 2º, da Deliberação Normativa CERH nº 19/2006.

Para tanto, é necessário o cumprimento dos requisitos fixados pela legislação afeta ao tema, em especial: a prévia existência do Comitê de Bacia, uma vez que o processo de equiparação se inicia mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacias Hidrográficas encaminhando a proposta ao CERH-MG para aprovação; além da comprovada viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso das águas, para suportar as despesas de implantação, custeio e manutenção técnica e administrativa da agência de bacia.

No entanto, de suma importância ressaltar que por força de dispositivo legal, a delegação de competência a essas entidades, por meio do processo de equiparação, para que possam atuar como agências de bacia somente é possível até que estas sejam criadas, sendo, portanto, uma alternativa jurídica abarcada pela legislação.

Noutro sentido, estabelece a Deliberação Normativa CERH nº 19/06, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, que deverão ser realizados esforços no sentido de buscar a integração dos comitês de bacias Hidrográficas, com vistas à otimização das despesas, à maximização dos benefícios e à viabilidade econômico-financeira para o atendimento das atribuições previstas no artigo 45, da Lei nº 13.199/99.

cc



Mais adiante, em seu artigo 7º, a referida Deliberação Normativa, indica a integração das Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos do rio São Francisco, considerando as características ambientais, socioeconômicas e hidrológicas, contendo, no máximo, 03 (três) entidades equiparadas.

“Art. 7º (...)

§2º - Para as unidades que integram a bacia hidrográfica do rio São Francisco, deverão ser avaliadas as hipóteses de integração mais adequadas, considerando homogeneidade nas características ambientais, socioeconômicas, geográficas e hidrológicas, bem como as iniciativas de integração em curso, tendo no máximo 3 (três) entidades equiparadas.”

É importante esclarecer que as entidades obterão formalmente a autonomia técnica e financeira (para o exercício de suas atribuições) mediante a assinatura de um Contrato de Gestão a ser firmado com o Estado de Minas Gerais, conforme preconiza a regra do artigo 4º, da DN 19/2006:

“Art. 4º- (...)

§3º. O contrato de gestão é acordo de vontades, bilateral, de direito civil, celebrado com a finalidade de assegurar aos consórcios intermunicipais e às associações regionais e multissetoriais de usuários de recursos hídricos autonomias técnica, administrativa e financeira, regulamentado pelo Decreto nº 41.578/01 e de acordo com esta Deliberação”.

Considerando os aspectos formais ora apreciados, podemos concluir que a AGB Peixe Vivo se encontra apta a assumir as atribuições de agência de bacia do Rio das Velhas.



Não obstante as normativas acima citadas estejam em vigor, com o advento da Lei Federal nº 13.019/14 houve a necessidade de instituir o denominado chamamento público para a celebração de termo de colaboração ou de fomento (instrumentos congêneres aos convênios).

De acordo com a lei em comento, o contrato de gestão firmado entre o IGAM e as entidades equiparadas possui características de Termo de Colaboração, sendo este definido da seguinte forma:

“Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam transferência de recursos financeiros.”

Ademais, chamamento público seria o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (art. 2º, XII).

Importante mencionar que o regime jurídico que se propôs a adotar com a Lei nº 13.019/14 tem como um de seus objetivos assegurar a preservação, conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente, por meio de uma gestão democrática, participativa, com a transparência na aplicação dos recursos públicos, conforme inteligência do artigo 5º.

Outrossim, devemos destacar que o novo ordenamento jurídico alterou de maneira profunda e evidente as relações até então adotadas pela Administração na celebração de convênios com entidades de direito privado. Pela nova exegese, atualmente os convênios firmados com organizações da sociedade civil serão substituídos pelos instrumentos acima citados. Ficando a celebração de convênios adstrita a um acordo ou pacto administrativo



entre dois entes integrantes da Administração Pública para a realização de atividade de interesse público comum.

Nesse sentido, o contrato de gestão firmado entre a Administração Pública e tais entidades caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos deverá ser realizado por meio de chamamento público, em observância aos princípios administrativos elencados na legislação.

Frisa-se que a Lei nº 13.019/14 elencou em seus artigos 30 e 31 hipóteses de dispensa e inexigibilidade de chamamento público. Para tanto, considerando os trabalhos já desenvolvidos pela AGB Peixe Vivo no âmbito da bacia hidrográfica, deverá o comitê da bacia do Rio das Velhas, como órgão responsável pela indicação da entidade, apresentar justificativa que possa enquadrar a escolha da entidade em uma das hipóteses previstas na norma.

5 – CONCLUSÃO

Pela análise dos autos constata-se que os requisitos previstos na Lei Estadual nº 13.199/99 e nas Deliberações Normativas CERH-MG nº 19/06 e 22/08 foram quase que totalmente cumpridos, uma vez que houve manifestação do CBH do Rio das Velhas (Deliberação nº 03/17); aceitação da entidade em exercer as atribuições de agência de bacia previstas no artigo 45, da Lei nº 13.199/99 (Resolução nº 04/2017 *ad referendum*); comprovação de regularidade fiscal e jurídica, por meio da apresentação do CAGEC; e Parecer Técnico nº 047/2017/GECOB atestando a viabilidade financeira oriunda da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos para manutenção da entidade equiparada.

No entanto, nota-se que a Resolução do Conselho de Administração da AGB Peixe Vivo foi aprovada *ad referendum*, não tendo sido até a presente data objeto de aprovação pelo plenário do órgão. Sendo assim, para o regular prosseguimento do feito deverá ser anexado aos autos o referido documento referendado, tendo em vista o caráter precário de uma



decisão adotada unilateralmente pelo presidente do Conselho de Administração, ainda que no exercício regular de sua competência.

No tocante ao procedimento a ser seguido para a indicação da entidade, entendemos, s.m.j., que caberá ao comitê justificar a dispensa ou inexistência do chamamento público, conforme determinado pela Lei Federal nº 13.019/2014 (arts. 30/31). Caso seja possível, não vislumbramos óbice para a indicação da AGB Peixe Vivo como entidade a ser equiparada para o exercício das funções de agência de bacia do CBH Velhas.

No entanto, não sendo possível o enquadramento deverá ser realizado chamamento público, nos moldes da Lei nº 13.019/14 e do Decreto Estadual nº 47.132/2017, em observância aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade e Igualdade.

Nesse sentido, a Procuradoria do IGAM submete à apreciação da Diretora Geral do IGAM a presente nota jurídica a fim de que aprecie a conveniência e a oportunidade da prática do ato proposto.

Belo Horizonte, 21 de agosto de 2017.

Valéria Ferreira Borges

Analista Ambiental

MASP 115.0859-5

Rafael Ferreira Toledo

Procurador do Estado

Procurador Chefe do IGAM

MASP 13322856-2 OAB/MG 119.102

EM BRANCO