



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

Processo nº 1370.01.0014597/2023-62

Procedência: Gabinete do IGAM.

Interessados: Gabinete do IGAM. Diretoria de Planejamento e Regulação do IGAM. Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais. Secretaria Executiva do CERH/EMG.

Número: 043/2023.

Data: 26/05/2023.

Classificação temática: Ato administrativo. Deliberação normativa. Meio ambiente.

Precedentes: - .

Referências normativas: CRFB/1988. CEMG/1989. Lei Federal nº 4.717/1965. Lei Complementar Estadual nº 78/2004. Lei Estadual nº 13.199/1999. Lei Estadual nº 21.972/2016. Decreto Estadual nº 41.578/2001. Decreto Estadual nº 47.866/2020. Decreto Estadual nº 48.209/2021. Decreto Estadual nº 48.333/2021. Deliberação Normativa CERH/MG nº 76/2022. Resolução Conjunta SEMAD/ARSAE/FEAM/IEF/IGAM nº 2.953/2020.

Ementa: Deliberação Normativa CERH/MG nº 76/2022. Regulamentação complementar do uso de recursos hídricos (subterrâneos). Proposta de alteração. Minuta de deliberação normativa. Condições de validade.

NOTA JURÍDICA Nº 043/2023

I - Relatório.


1. Foram encaminhados à Procuradoria do IGAM os autos do processo administrativo (eletrônico) SEI nº 1370.01.0014597/2023-62 no qual tramita a proposta de edição de ato normativo – deliberação normativa – que tem por objeto a alteração do art. parágrafo único do art. 13 da Deliberação Normativa CERH/MG nº 76/2022, que definiu os critérios para a regularização do uso de água subterrânea nas circunscrições hidrográficas do Estado de Minas Gerais, vide o art. 1º da minuta (66479416).

2. Em seu memorando nº 40/2023 a DPLR/IGAM (66648573) solicitou a realização de análise jurídica daquela minuta nos termos seguintes:

"Cumprimentando-a cordialmente, dirigimo-nos à V.S.^a com o fito de encaminhar-lhe o expediente em epígrafe, que versa sobre minuta de deliberação normativa CERH (66479416) que visa a alterar a DN CERH nº 76, de 2022, conforme justificativas constantes nos documentos que acompanham o presente processo e que instruem devidamente o feito.

Explicamos que o documento está sendo enviado como "minuta de portaria" devido à ausência de "minuta de deliberação" ou "minuta de deliberação normativa" no catálogo do sistema SEI."

3. Os autos deste processo administrativo foram instruídos com os seguintes documentos:

 1370.01.0014597/2023-62

-  Email FAEMG (63505776) SEMAD/GAB
-  Ofício 061/23 – GET (63505831) SEMAD/GAB
-  Email FAEMG (63557055) SEMAD/GAB
-  Memorando 430 (63587640)  SEMAD/GAB
-  Publicação designação Rodrigo Gonçalves Franco (63656119) SEMAD/SECEX
-  Memorando 184 (63649412)  SEMAD/SECEX
-  Despacho 285 (63871126)  IGAM/GAB
-  Despacho 299 (63915710)  IGAM/DPLR
-  Nota Técnica 4 (66437111)   IGAM/DPLR
-  Minuta de Portaria IGAM/DPLR 66479416   IGAM/DPLR
-  Formulário de Análise de Impacto Regulatório IGAM/DPLR 66539427  IGAM/DPLR
-  Memorando 40 (66648573)  IGAM/DPLR
-  **Nota Jurídica nº 043/2023 (66670298)**  IGAM/PROCURADORIA

 Consultar Andamento

II - Fundamentação.

4. Em vista as normas da Lei Complementar nº 75/2004, da Lei Complementar nº 83/2005 e da Resolução AGE/MG nº 93/2021, compete às Assessorias Jurídicas e às Procuradorias prestar consultoria sob o estrito ponto de vista jurídico; contudo, não compete aos órgãos de assessoramento jurídico analisar a conveniência e ou a oportunidade dos atos praticados pelos agentes da Administração Pública, e também não há competência para analisar os dados e aspectos de natureza técnico-administrativa.

5. Devido à presunção de legitimidade dos atos administrativos, tanto a emissão quanto a validade dos documentos autuados são de responsabilidade tanto dos agentes públicos dos órgãos que instruíram o respectivo processo administrativo quanto dos agentes públicos dos competentes órgãos técnicos.

6. De fato, a análise das questões técnicas relacionadas ao caso concreto não diz respeito às atribuições deste órgão de assessoramento jurídico, de modo que não serão objeto de exame da presente nota jurídica nos termos do que dispõe o art. 8º da referida Resolução AGE/MG nº 93/2021:

“Art. 8º - A manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.”

7. Neste sentido, o presente ato de assessoramento jurídico limitar-se-á a análise jurídica dos aspectos formais e materiais da minuta. Da proposta de edição de portaria.

8. A norma do art. 37, caput, da CRFB/1988 bem como a norma do art. 13, caput, da CEMG/1989 sujeitam os atos a serem praticados e os atos já praticados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública do EMG às exigências instituídas em lei. Trata-se, pois, do princípio jurídico da legalidade. Logo, é nula uma proposta de emissão de ato jurídico que estabeleça procedimento e ou que preveja a execução de atividade que não estejam previstos em normas legais.

9. Portanto, será realizado um exame quanto aos pressupostos gerais de

validade do ato sob os seguintes aspectos: (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.

Autoridades competentes para a prática do ato.

10. Desde que autorizados por lei os entes da Administração Pública (direta ou indireta) podem desempenhar a competência normativo-regulamentadora para tornar dispositivos legais aplicáveis e ou para completar dispositivos legais. É o que ocorre em relação ao CERH/EMG porquanto, entre outras, a lei confere a este órgão estadual o poder-dever de editar normas complementares de regulamentação da outorga de direito de uso (inclusive daquela que tenha por objeto recursos hídricos localizados em aquífero subterrâneo), conforme estabelecido pelas normas do art. 41, VI, da Lei Estadual nº 13.199/1999, as normas do art. 6º, II, do Decreto Estadual nº 41.578/2001 e, ainda, as normas do art. 4º, VIII, do Decreto Estadual nº 48.209/2021.

11. A propósito, o exercício daquela competência normativo-regulamentadora já ocorreu por ocasião da edição da Deliberação Normativa nº 76/2022, que instituiu normas regulamentadoras de caráter complementar a respeito do uso de água subterrânea nas circunscrições hidrográficas do Estado de Minas Gerais.

12. E em seu âmbito interno cabe à Câmara Normativa Recursal do CERH/EMG (exceto se o Plenário deste órgão avocar a atribuição de) examinar as propostas de edição de normas (regulamentadoras de caráter complementar) a respeito do uso e da outorga de uso de recursos hídricos nos termos do inciso I do art. 9º do Decreto Estadual nº 48.209/2021.

13. No mais, as deliberações aprovadas CERH/EMG, na condição de órgão colegiado, serão assinadas pela Secretária de Estado de Meio Ambiente que, nos termos do artigo 6º e do artigo 7º, inciso IV, do Decreto Estadual nº 48.209/2021, que exerce a presidência do CERH/MG ex vi a norma do parágrafo único do art. 34 da Lei Estadual nº 13.199/1999.

14. Portanto, não há dúvida de que o CERH/EMG, mediante o seu órgão plenário, detém competência legal para editar norma regulamentadora-complementar acerca do uso de recursos hídricos a fim de alterar o teor de ato normativo em vigor, qual seja, o parágrafo único do art. 13 da Deliberação Normativa CERH/MG nº 76/2022. Se porventura a proposta for aprovada, caberá à Presidente do CERH/EMG providenciar a emissão e a publicação da respectiva deliberação.

15. Por outro lado, a proposta normativa sob exame não foi formulada ex officio pelo CERH/EMG, mas foi elaborada pelo IGAM. Neste caso, a validade da proposição está condicionada à existência de competência por parte do IGAM, quer-se dizer, da competência de o IGAM propor ao CERH/EMG a emissão de uma deliberação normativa a partir de projeto formulado pela própria autarquia.

16. As normas do art. 40, caput e IV, da Lei Estadual nº 13.199/1999, as normas do art. 12, caput, I e XII, da Lei Estadual nº 21.972/2016, bem como, e em especial, as normas do art. 9º, caput e II, do Decreto Estadual nº 41.578/2001 são expressas quanto às competências de o IGAM enquanto entidade gestora do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos. Nesta condição o IGAM tem o poder/dever de prestar apoio técnico aos órgãos da gestão hídrica, inclusive do CERH/EMG.

17. Como se nota, ademais, a partir da leitura da norma do art. 9º, caput e II, do Decreto Estadual nº 41.578/2001, aquele apoio (ou auxílio) se faz mediante a elaboração de atos normativos. Tais normas consistem no fundamento para a autarquia, no desempenho de sua competência de prestação de auxílio técnico-administrativo, formular textos de atos normativos de competência do CERH/EMG e submetê-los à apreciação e à deliberação deste órgão colegiado. Ou seja, não é o caso de o IGAM emitir atos normativos de competência do CERH/EMG, mas de auxiliar este órgão público em seu exercício normativo mediante a composição das

minutas dos atos normativos.

18. Portanto a Procuradoria do IGAM entende que, salvo melhor juízo, o IGAM detém competência para formular projeto de deliberação normativa, cujo objeto diga respeito à alteração de deliberação do CERH/EMG, como é o caso do projeto cuja minuta (66479416) se encontra sob exame.

Forma do ato proposto.

19. A minuta do ato proposto foi redigida na forma de deliberação normativa. A norma do art. 2º, II, “b”, do Decreto Estadual nº 47.065/2016 (que foi revogado pelo Decreto Estadual nº 48.333/2021) definia a deliberação como o ato normativo emitido por um ou mais Secretários de Estado para os fins de regulamentação de matéria de sua competência legal.

20. Por analogia, é razoável concluir que uma deliberação é, no âmbito do Poder Executivo do EMG, a espécie de ato administrativo, definidas como decisões de cunho normativo ou deliberativo emanadas de órgãos colegiados da administração direta e indireta, que discipline e regule matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicule normas ou crie comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão.

21. Ainda: dadas as normas do art. 13 da Lei Complementar Estadual nº 78/2004 (aplicáveis ao presente caso devido à expressa previsão das normas do art. 3º e do art. 4º do Decreto Estadual nº 48.333/2021), é exigido que um ato normativo seja alterado por ato normativo da mesma espécie. Logo, para alterar uma deliberação normativa outro ato normativo desta espécie deve ser editado, conforme é proposto neste caso.

22. Nesse sentido, do ponto de vista jurídico-formal entende-se que a deliberação normativa é a forma adequada para a emissão do ato administrativo proposto. Em todo o caso, uma vez que os autos do processo administrativo sejam enviados ao CERH/EMG, os seus Conselheiros deverão observar as normas procedimentais estabelecidas pelos dispositivos do Decreto Estadual nº 48.209/2021 e Deliberação Normativa CERH/MG nº 77/2022 que regulamentam o modo de tramitação de uma proposta de edição de ato normativo que regulamenta em caráter complementar os usos e a outorga de uso de recursos hídricos.

23. Tema correlato à validade formal do ato normativo e ao seu processo de edição diz respeito à exigência estabelecida pela norma do art. 1º da Resolução Conjunta SEMAD/ARSAE/FEAM/IEF/IGAM nº 2.953/2020, segundo a qual deverá ser realizada análise de impacto regulatório, antes de qualquer órgão ou entidade integrante do Sisema editar normas. Nota-se que os autos deste processo administrativo SEI foram instruídos com formulário de análise de impacto regulatório (66539427). Não é o caso, contudo, de a Procuradoria do IGAM examinar o conteúdo daquele documento, pois essa providência é uma prerrogativa das autoridades públicas competentes para a edição do ato normativo proposto.

Do objeto da minuta de deliberação.

24. O objeto da proposta da edição do ato normativo é, conforme estabelece o art. 1º da minuta e tal como visto acima, a alteração do parágrafo único do art. 13 da Deliberação Normativa CERH/MG nº 76/2022, que dispôs em caráter regulamentador-complementar a respeito dos usos de recursos hídricos situados em aquíferos subterrâneos.

25. Já que a lei confere ao CERH/EMG a competência de editar normas regulamentadoras (de cunho complementar) do uso e da outorga de direito de uso de recursos hídricos localizados em aquífero subterrâneo, ex vi as normas do art. 41, VI, da Lei Estadual nº 13.199/1999, as normas do art. 6º, II, do Decreto Estadual nº 41.578/2001 e, ainda, as normas do art. 4º, VIII, do Decreto Estadual nº 48.209/2021; e já que um ato normativo deve ser alterado mediante a edição de ato de idêntica espécie; então, do ponto de vista jurídico-formal, o objeto da proposta parece ser lícito.

26. Além disso, o dispositivo normativo a ser modificado (isso é, o parágrafo

único do art. 13 da Deliberação Normativa CERH/MG nº 76/2022) tem a seguinte redação:

"Os poços tubulares pré-existent e que se enquadrem como uso insignificante, nos termos dos arts. 5º e 6º desta deliberação, independentemente de possuírem autorização de perfuração, deverão ser cadastrados no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias a contar da data de publicação desta deliberação normativa."

27. Sejam quais forem as razões administrativas e técnicas que motivaram a formulação da proposta, as quais, a propósito, a Procuradoria do IGAM não detém competência para examinar, não há aparente vedação legal que proíba a ampliação de um prazo para ser iniciada a exigibilidade da prática de determinado ato jurídico, como parece ser o caso. Ou seja: as autoridades competentes têm o condão de, em termos jurídico-formais, estender a contagem de prazo para que os administrados providenciem a realização de determinadas providências impostas por lei.

28. No mais, reitere-se ser uma condição de validade do ato que os Conselheiros do CERH/EMG providenciem a análise de legalidade (ou seja, executem o controle de legalidade) da proposta de deliberação normativa durante a regular tramitação do processo administrativo.

Dos motivos

29. Os motivos para a edição da deliberação foram registrados na nota técnica nº 04/2023 da DPLR/IGAM (66437111) a tal respeito os agentes públicos que subscreveram este documento declararam que:

"Conforme o definido na DN CERH 76/22, as captações de águas subterrâneas para serem consideradas como uso insignificante, por meio de poços tubulares, deve-se atender a alguns pré-requisitos, dentre eles, o local de instalação do poço deve estar inserido em área rural.

O processo de obtenção da certidão de Uso Insignificante é auto declaratório, gratuito e on-line, sendo mais simples.

Embora a DN tenha sido divulgada por diversos meios de comunicação, observa-se pelas solicitações tanto da FAEMG quanto da FETAEMG, que o tempo definido para o cadastramento foi aquém da capacidade de atingimento em especial dos pequenos produtores rurais por diversos motivos informados pela FAEMG como:

'...desconhecimento dos procedimentos para regularização ou dificuldade de contratação de consultorias ambientais para execução dos serviços.'

A FAEMG, destaca ainda que:

'...participou das discussões para elaboração da DN e tem envidado esforços na divulgação da norma junto com aos Sindicatos de Produtores rurais, inclusive com ações em parceria com o IGAM, a exemplo de loves e podcasts realizados em conjunto e divulgado em nossos canais institucionais.'

Desta forma, a FAEMG solicita a prorrogação

Considerações finais

Considerando os pontos apresentados e ainda, que o objetivo da DN é a regularização dos usuários de recursos hídricos, o IGAM entende que a Prorrogação solicitada será mais benéfica ao atendimento da regularização dos usuários.

Desta forma propõe-se a alteração do Paragrafo Único do artigo 13, da DN CERH-MG 76/22."

30. Ainda que, do ponto de vista jurídico-formal, seja possível identificar a existência de motivos, neste ato de assessoramento jurídico-formal realizada pela

Procuradoria do IGAM não se faz qualquer análise de mérito quanto aos motivos apresentados pelo órgão consulente. Na verdade, cabe aos Conselheiros do CERH/EMG, na condição de autoridades decisórias, avaliar se os motivos apresentados acima são (ou não são) determinantes para a edição da resolução conjunta (**ressalva nº 01**).

Da Finalidade.

31. A finalidade da edição da deliberação também está registrada na nota técnica nº 04/2023 da DPLR/IGAM (66437111), bem como no art. 1º da minuta (66479416), qual seja, a alteração do parágrafo único do art. 13 da Deliberação Normativa CERH/EMG nº 76/2022.

32. Já que a deliberação normativa é o ato administrativo a ser emitido por órgão colegiado da Administração Pública (direta) do EMG, já que o CERH/EMG é instituição pública detentora de competência para a prática de tal ato, então, em termos jurídico-formais, entende-se que a edição da deliberação normativa proposta é meio adequado para atingir a finalidade almejada.

33. No entanto, o presente ato de assessoramento jurídico diz respeito a tão só o aspecto de legalidade formal. Por conseguinte, reitera-se haver a necessidade de os Conselheiros do CERH/EMG analisar em termos técnicos e administrativos (ou seja, analisar o mérito) a respeito da proposta em relação à finalidade pretendida (**ressalva nº 02**).

Da minuta.

34. Quanto ao texto da minuta (66479416), além das normas afetas à matéria que é objeto da proposta, é preciso, outrossim, considerar a observância (ou não) às normas do Decreto Estadual nº 48.333/2021 e, no que for cabível, às normas da Lei Complementar Estadual nº 78/2004.

35. Nesse sentido, há algumas ressalvas a serem feitas em relação às redações do preâmbulo, do art. 1º e do fecho daquele documento, que estão reproduzidos a seguir:

"O CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CERH, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso VI do art. 41 da Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, o §1º do artigo 19 da Lei nº 13.771, de 11 de dezembro de 2000, e os incisos IV e V do art. 3º do Decreto nº 26.961, de 28 de abril de 1987,

Art. 1º- O Parágrafo único do Art. 13º da Deliberação Normativa CERH Nº 76, de 19 de abril de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Parágrafo Único - Os poços tubulares pré -existentes e que se enquadrem como uso insignificante, nos termos dos arts. 5º e 6º da deliberação, independentemente de possuírem autorização de perfuração, deverão ser cadastrados no prazo de 730 (setecentos e trinta) dias a contar da data de publicação desta deliberação normativa."

Belo Horizonte, xxxx de xxxxx de 2023. "

36. De acordo com a norma do art. 4º, § 1º, III, da Lei Complementar nº 78/2004 o preâmbulo do texto normativo deverá, quando for o caso, enunciar o fundamento legal do ato a ser editado. Ademais, segundo dispõe o art. 8º, caput, daquela mesma lei complementar, o texto normativo deverá ser preciso.

37. Conforme se nota a partir da leitura do texto apresentado acima, o preâmbulo faz empresa referência a alguns dispositivos do Decreto Estadual nº 26.961/1987, que instituiu e regulamentou o CERH/EMG; todavia, o atual regulamento desse órgão colegiado está definido pelas normas do Decreto Estadual nº 48.209/2021.

38. Portanto, e em vista das mencionadas normas da Lei Estadual

Complementar nº 78/2004, o preâmbulo da minuta deverá ser retificado a fim de a referência ao Decreto Estadual nº 26.961/1987 ser substituída pela referência ao Decreto Estadual nº 48.209/2021 (**ressalva nº 03**).

39. A norma do art. 12, III, da Lei Complementar Estadual nº 78/2004 estabelece que os 09 (nove) primeiros artigos deverão ser numerados de forma ordinal, já os artigos seguintes deverão ser numerados de forma cardinal. Assim, é o caso de ser providenciada a retificação do registro do "art. 13º da Deliberação Normativa CERH Nº 76 (...)" a fim de que a referência numérica daquele artigo seja registrada de maneira ordinal (**ressalva nº 04**).

40. Por fim, mas não menos importante, a norma do art. 4º, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 78/2004, o fecho do texto normativo - ou seja: a parte final do texto - deverá conter, entre outras informações, o nome completo da autoridade competente para assinar o documento; contudo, não se fez registrar na minuta o nome da agente pública (a Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do EMG) que deverá subscrever a deliberação normativa se porventura vier a ser aprovada. Por conseguinte, deve ser realizada a inclusão dessa informação(**ressalva nº 05**).

41. Quanto ao mais, é possível notar o texto da minuta é sintético devido à delimitação do objeto. Nesse sentido, parece que a redação satisfaz as exigências formais estabelecidas em especial pelas normas do art. 5º do Decreto Estadual nº 48.333/2021 e pelas normas do art. 4º e do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 78/2004.

42. Quanto ao restante do texto da minuta não parece haver violações às exigências jurídico-formais estabelecidas pelas normas do art. 4º do Decreto Estadual nº 48.333/2021. No entanto, este entendimento da Procuradoria do IGAM não exime os competentes órgãos técnicos de assessoramento da autarquia, dos outros órgãos e entidades afetados pela emissão da deliberação normativa e, ainda, os órgãos técnicos do IGAM de verificar, em seus âmbitos próprios de competência, se o conteúdo dos dispositivos que formam a minuta atendem às exigências estabelecidas tanto pelas normas da Lei Complementar Estadual nº 78/2004 quanto pelas normas do Decreto Estadual nº 48.333/2021 (**ressalva nº 06**).

Conclusão.

43. Portanto, diante do exposto e salvo melhor juízo a Procuradoria do IGAM entende que a proposta de edição da deliberação normativa sob exame (66479416) será válida apenas se as ressalvas indicadas nesta nota jurídica nº 043/2023 forem atendidas. No entanto, cabe às competentes autoridades públicas fazerem a análise de mérito administrativo e decidir de modo motivado pela aprovação (ou pela não-aprovação) daquela proposta.

44. Ressalte-se que, em observância aos limites estabelecidos pelas normas da Resolução nº 93/2021 da AGE/MG, este ato de assessoramento se restringiu à análise dos aspectos jurídicos da proposta e, por tal razão, não tratou de questões de natureza técnica e nem de outras questões que exijam o exercício de atribuições administrativas, financeiras e de outras espécies que estão a cargo dos agentes competentes.

Valéria Magalhães Nogueira

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



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 26/05/2023, às 15:42, 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 **66670298** e o código CRC **219171B6**.

Referência: Processo nº 1370.01.0014597/2023-62

SEI nº 66670298