



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS

Processo nº 2240.01.0003518/2023-85

**Procedência:** Gerência de Apoio aos Comitês de Bacias Hidrográficas e Articulação à Gestão Participativa do IGAM.

**Interessados:**

Gerência de Apoio aos Comitês de Bacias Hidrográficas e Articulação à Gestão Participativa do IGAM.  
Diretoria de Gestão e Apoio ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Gabinete do IGAM

Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais.

**Número:** 093/2023.

**Data:** 20/10/2023.

**Classificação temática:** Ato Normativo. Deliberação. Meio ambiente.

**Precedentes:** Nota jurídica nº 046/2023 da Procuradoria do IGAM.

**Referências normativas:** CRFB/1988. CEMG/1989. 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 04/2002. Resolução Conjunta SEMAD/ARSAE/FEAM/IEF/IGAM nº 2.953/2020.

**Ementa:** Deliberação Normativa CERH/MG nº 04/2002. Regulamentação Complementar do Processo de Eleição de Conselheiros de Comitês de Bacias Hidrográficas do EMG. Proposta de Prorrogação do Prazo de Mandatos de Conselheiros de Comitês de Bacias Hidrográficas. Prorrogação dos Prazos de Mandatos de Integrantes de Diretorias dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Minuta de Deliberação normativa *ad referendum*. Condições de Validade.

## NOTA JURÍDICA Nº 093/2023

### I - Relatório.

1. Foram encaminhados à Procuradoria do IGAM os autos do processo administrativo (eletrônico) SEI nº 2240.01.0003518/2023-85 no qual tramita a proposta de edição de ato normativo – deliberação normativa *ad redefendum* (75444639 e 75516787) – que tem por objeto a alteração do parágrafo único do art. 22-B da Deliberação Normativa CERH/MG nº 04/2002, que regulamentou em caráter complementar a criação e o funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs).

2. Em seu despacho nº 85/2023 (75444736) a GECBH/IGAM, com a anuência da DGAS/IGAM, solicitou a realização de análise jurídica daquela minuta nos termos seguintes:

"Encaminhamos, para análise e Parecer, minuta de Deliberação Normativa Ad Referendum que altera a Deliberação Normativa CERH-MG nº 04/2002.

Destacamos que como se trata de um assunto semelhante ao processo relacionado 2240.01.0001002/2022-23 foram seguidas as técnicas legislativas pontuadas, nesse processo, pelo Núcleo de Normas e Procedimentos/NUNOP."

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

### 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 da proposta de edição de minuta de deliberação normativa ad referendum.

#### **Do Princípio da Legalidade.**

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 para regulamentar a instituição e o funcionamento de CBHs do EMG conforme está estabelecido pelas normas do art. 41, VIII, da Lei Estadual nº 13.199/1999, pelas normas do art. 6º, IV, do Decreto Estadual nº 41.578/2001 e, ainda, pelas normas do art. 4º, V, 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 04/2002, que criou normas regulamentadoras de caráter complementar a respeito da instituição e do funcionamento dos CBHs do EMG. Tais normas disciplinam, além de outros institutos, o processo de eleição dos Conselheiros daqueles órgãos colegiados, o prazo de vigência de seus respectivos mandatos, e o prazo de vigência dos mandatos referentes aos cargos das Diretorias dos CBHs.

12. Ademais, em casos de urgência, é atribuição privativa do(a) Presidente emitir decisões a serem submetidas à aprovação posterior (ou "ad referendum") do CERH/MG *ex vi* a norma do art. 7º, V, do Decreto Estadual nº 48.209/2021. A proposta sob análise corresponde à emissão de uma deliberação normativa "ad referendum". Por conseguinte, em termos jurídico-formais, compreende-se que a autoridade competente para a prática daquele ato normativo é a Sra. Presidente do CERH/MG, atual Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do EMG.

13. De todo modo, é indispensável que a proposta seja apresentada e seja decidida pela Sra.

Presidente do CERH/MG; e, após a sua edição, também é indispensável que o ato normativo seja submetido à apreciação e ao referendo por parte do plenário daquele órgão colegiado, segundo dispõem as normas que disciplinam o trâmite dos projetos de atos normativos de competência do CERH/MG, ex vi as normas da Lei Estadual nº 14.184/2002, e as normas do Decreto Estadual nº 48.209/2021 e, ainda, da Deliberação Normativa nº 44/2014 do CERH/MG (**ressalva nº 01**).

14. Portanto, é razoável concluir que o CERH/EMG, mediante decisão de sua Presidente ad referendum do Plenário, detém competência para Deliberação Normativa nº 04/2002.

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 do IGAM para 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 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. Assim 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 (75444639 e 75516787) se encontra sob exame.

### **Forma do Ato Proposto.**

19. A minuta do ato proposto foi redigida na forma de deliberação normativa. 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.

20. Ademais, um ato normativo deve ser alterado por outro da mesma espécie. 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.

21. 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 (75410113). 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.**

22. O objeto da proposta da edição do ato normativo é, conforme estabelece o art. 1º da minuta, a alteração do parágrafo único do art. 22-B da Deliberação Normativa CERH/MG nº 04/2002, que dispôs em caráter regulamentador-complementar a respeito do processo de eleição dos Conselheiros dos CBHs do EMG. Pretende-se com a proposta prorrogar o prazo de vigência dos mandatos dos Conselheiros de 04

(quatro) CBHs do EMG - i.e., CBH do Rio Paracatu (SF7), CBH da Sub-Bacia Mineira do Rio Urucuia (SF8), CBH do Rio Mosquito e Demais Afluentes Mineiros do Rio Pardo (PA1), e CBH dos Rios Piracicaba e Jaguari (PJ1) - , os quais, após a realização de processo eleitoral, tomaram posse dos seus respectivos cargos no ano de 2018.

23. E no art. 2º da minuta, por consequência lógica, é proposto a concomitante extensão dos prazos dos mandatos relativos aos cargos integrantes das Diretorias daqueles CBH's do EMG ou até o dia 30 de abril de 2024 ou até a realização da reunião de posse dos Conselheiros dos CBH's do EMG que tiverem sido eleitos.

24. De acordo com as normas do art. 43 da Lei Estadual nº 13.199/1999 e as normas do art. 2º, caput e IV, do Decreto Estadual nº 41.578/2001, os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH's) são órgãos da Administração Pública direta do Estado de Minas Gerais (EMG), de composição colegiada, e detentores competências deliberativas, consultivas e normativas a serem exercidas na sua área de jurisdição. E conforme estabelece a norma do parágrafo único do art. 35 da Lei Estadual nº 13.199/1999 os CBH's do EMG são instituídos mediante decretos estaduais de efeito concreto a serem editados pelo Governador e, ademais, são passíveis de regulamentação complementar mediante ato normativo do CERH/EMG.

25. De acordo com a norma do art. 22, caput, da Deliberação Normativa CERH/MG nº 04/2002 o exercício do cargo de Conselheiro de CBH do EMG deverá ocorrer pelo prazo determinado de 04 (quatro) anos; e de acordo com a norma do art. 17, caput, daquela deliberação normativa o exercício dos cargos de direção deverá ocorrer por 02 (dois) anos. Uma vez que não há vedação legal para a prorrogação dos prazos dos mandatos de Conselheiro e de membro da Diretoria, em razão de eventos de força maior, é plausível que as autoridades competentes autorizem a excepcional extensão daqueles prazos.

26. 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, VIII, da Lei Estadual nº 13.199/1999, as normas do art. 6º, IV, do Decreto Estadual nº 41.578/2001 e as normas do art. 4º, V, 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.

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.

### **Dos Motivos.**

28. Os motivos para a edição da deliberação foram registrados no formulário de análise de impacto regulatório (75410113) e na nota técnica nº 12/2023 da GECBH/IGAM (75410001). Quanto a esse documento, os agentes públicos que subscreveram este documento declararam que:

“Em junho de 2023, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos emitiu a Deliberação Normativa CERH nº 80/2023, referente a prorrogação dos mandatos dos Comitês de Bacias Hidrográficas até o dia 30/10/2023, documento (68337352) tendo em vista atraso nas etapas do processo eleitoral e a impossibilidade do cumprimento do prazo de 30/06/2023 para as respectivas posses

Dessa forma, o Igam deu andamento no processo eleitoral global e está finalizando a posse dos conselheiros e eleição das novas Diretorias dos Comitês. Porém os CBHs dos rios Paracatu (SF7), da Sub-Bacia Mineira do Rio Urucuia (SF8), do rio Mosquito e Demais Afluentes Mineiros do Rio Pardo (PA1) e dos rios Piracicaba e Jaguari (PJ1) não conseguirão finalizar o processo eleitoral dentro do prazo estipulado pelo CERH (...)

Ante ao exposto e, para que a atuação dos Comitês não seja afetada nas respectivas bacias, solicitamos a emissão de uma Deliberação Normativa "ad referendum" aprovando a prorrogação dos mandatos dos referidos CBHs, até o dia 30/04/2024,

ou até a reunião de posse dos novos conselheiros eleitos por meio de processo eleitoral."

29. Assim, considerando que o processo encontra-se em andamento, propõe-se a prorrogação dos mandatos para xx/xx/2023, sendo que a medida que os atos forem publicados serão realizadas as reuniões de posse, bem como dado início a gestão 2023/2027 dos respectivos Comitês de Bacias."

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,

#### **Da Finalidade.**

31. A finalidade da edição deliberação também está registrada no formulário de análise de impacto regulatório (75410113), na nota técnica nº 12/2023 da GECBH/IGAM (75410001), bem como no art. 1º e no art. 2º da minuta (75444639 e 75516787), qual seja, a alteração do parágrafo único do art. 22-B da Deliberação Normativa CERH/EMG nº 04/2002 e, por conseguinte, a prorrogação do prazo dos mandatos dos atuais Conselheiros dos CHBs do EMG referidos acima - CBH SF7, CBH SF8, CBH PA1, e CBH PJ1 - até o dia 30 de abril do ano seguinte (2024).

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, e já que a Sra. Presidente do CERH/EMG detém a prerrogativa para em casos urgentes editar atos normativos ad referendum do Plenário do órgão colegiado, 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, reitere-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.

#### **Da Minuta.**

34. Quanto ao texto da minuta (75444639 e 75516787), além das normas afetas à matéria que é objeto da proposta, é preciso, outrossim, considerar a observância às normas do Decreto Estadual nº 48.333/2021 e, no que for cabível, às normas da Lei Complementar Estadual nº 78/2004. É possível notar o texto da minuta é sintético devido à delimitação do objeto e não parece haver violações às exigências jurídico-formais estabelecidas pelas normas do art. 4º do Decreto Estadual nº 48.333/2021.

35. No entanto, este entendimento da Procuradoria do IGAM não exige 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 02**).

#### **III - Conclusão.**

Diante o exposto, a Procuradoria do IGAM, nos limites de suas atribuições jurídicas, opina pela viabilidade jurídica e entende que não há óbice legal para assinatura e posterior publicação da Minuta de Deliberação Normativa *ad referendum* (75444639 e 75516787), desde que observadas as ressalvas formuladas nesta nota jurídica.

36. 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.

37. Caberá às autoridades competentes avaliar e decidir, tendo em vista todos os documentos e informações constantes nos autos, pela aprovação da Minuta de Deliberação Normativa *ad referendum*.

**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 20/10/2023, às 18:14, 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](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **75519369** e o código CRC **7E6B1025**.

Referência: Processo nº 2240.01.0003518/2023-85

SEI nº 75519369