



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS

Processo nº 2240.01.0000250/2021-57

Procedência: Gerência de Instrumentos Econômicos de Gestão do IGAM, Gabinete do IGAM, Diretoria de Gestão e Apoio ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do IGAM.

Interessado: Gerência de Instrumentos Econômicos de Gestão do IGAM, Gabinete do IGAM, Diretoria de Gestão e Apoio ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do IGAM.

Número: 0114/2023.

Data: 30/11/2023.

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

Precedentes: Nota jurídica nº 0139/2021 da Procuradoria do IGAM. Nota jurídica nº 07/2023 da Procuradoria do IGAM.

Referências Normativas: CRFB/1988. CEMG/1989. Lei Federal nº 4.717/1965. Lei Complementar Estadual nº 78/2004. Lei Estadual nº 13.199/1999. Decreto Estadual nº 41.578/2001. Decreto Estadual nº 48.209/2021. Decreto Estadual nº 48.209/2021. Deliberação Normativa CERH/EMG nº 69/2021. Deliberação Normativa CERH/EMG nº 76/2022. Deliberação Normativa CERH/EMG nº 78/2023.

Ementa: Proposta de alteração de ato normativo. Deliberação normativa do nº 78/2023 da CERH/EMG. Deliberação normativa do nº 78/2023 da CERH/EMG. Minuta de deliberação normativa. Condições formais de Validade. Ressalvas.

NOTA JURÍDICA nº 0114.2023.

I - Relatório.

1. Foram enviados à Procuradoria do IGAM os autos do processo administrativo (eletrônico) SEI nº 2240.01.0000250/2021-57 mediante o qual tramita uma proposta de emissão de deliberação normativa do CERH/EMG (77766923 e 77767066) cujo objeto é, conforme previsto no artigo 1º da minuta, a alteração do artigo 3º da Deliberação Normativa nº 78/2023 do CERH/EMG:

"Art. 1º – O art. 3º da Deliberação Normativa CERH-MG nº 78, de 24 de março de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 3º – Os Comitês de Bacias Hidrográficas deverão adequar seus Regimentos Internos aos procedimentos estabelecidos nesta deliberação normativa até 30 de junho de 2024.' "

2. Em razão disso a GECBH/IGAM solicitou a realização de análise jurídica da proposta conforme se lê no memorando nº 097/2023 (77616741), *in verbis*:

"Encaminhamos para análise e parecer, minuta de Deliberação Normativa CERH que altera a Deliberação Normativa CERH nº78/2023."

3. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

sei!

2240.01.0000250/2021-57

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
 - Memorando 97 (77616741) IGAM/GECBH
 - Anexo Email Asnop (77670753) SEMAD/ASNOP
 - Memorando 148 (77670754) SEMAD/ASNOP
 - Nota de Diligência 77737330 IGAM/PROCURADORIA
 - Minuta -NUNOP (77766923) IGAM/GECBH
 - Minuta de Ato 77767066** IGAM/GECBH
 - Nota Técnica 14- Adendo (77767820) IGAM/GECBH
 - Memorando 98 (77767126) IGAM/GECBH
 - Nota Jurídica nº 0114/2023 (77868855) IGAM/PROCURADORIA

Consultar Andamento

Processos Relacionados

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 minuta de deliberação normativa.

Do princípio da legalidade e requisitos de validade.

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 69/2021, que criou normas regulamentadoras de caráter complementar a respeito da elaboração dos regimentos internos dos CBHs do EMG, e da edição da Deliberação Normativa nº 78/2023, que alterou o caput e o inciso IV do § 4º daquele ato normativo, isto é, da Deliberação Normativa nº 69/2021.

12. 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.

13. Portanto, é razoável concluir que o CERH/EMG detém competência para editar norma regulamentadora-complementar acerca dos regimentos internos dos CBHs do EMG, o que, por consequência, implicará na modificação do art. 3º da Deliberação Normativa nº 78/2023 do CERH/EMG. Se porventura a proposta for aprovada, caberá à Presidente do CERH/EMG providenciar a emissão e a publicação da respectiva deliberação.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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 da proposta cuja minuta (77766923 e 77766923) se encontra sob exame.

Da forma do ato.

18. A minuta do ato proposto (77766923 e 77766923) 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.
19. 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 regulamente 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. 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.
21. 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.
22. 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 (77764383). 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.
23. **Do objeto da minuta de deliberação.**
24. O objeto da proposta da edição do ato normativo é prorrogar o prazo para que os CBHs do EMG cumpram as exigências da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG, ou seja, para que aqueles órgãos de gestão hídrica providenciem as adequações de seus regimentos internos.
25. 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 (CBHs) 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 CBHs 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.
26. Já que a lei confere ao CERH/EMG a competência de editar normas regulamentadoras (de cunho complementar) a respeito da elaboração dos regimentos internos dos CBHs do EMG segundo as 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, então, do ponto de vista jurídico-formal, o CERH/EMG tem o condão de definir o prazo durante o qual os CBHs do EMG deverão adequar os seus regimentos internos.
27. Portanto, 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 para que o CERH/EMG amplie a contagem de prazo para que os CBHs do EMG providenciem o cumprimento das normas da Deliberação Normativa nº 69/2021.
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 14/2023 da GECBH/IGAM (76956314) e no adendo à nota técnica nº 14/2023 também da GECBH/IGAM (77767820). Neste último documento a equipe do órgão consulente informou que:

“Conforme destacado no documento(76956314) a Deliberação Normativa CERH-MG nº78 de 24 de março de 2023, motivada por moções encaminhadas por alguns Comitês de Bacias, documentos (60175268;60175342;60175355;60175382;60175601;60175639) alterou a Deliberação Normativa CERH-MG nº 69/2021 a qual estabelece normas gerais para subsidiar as elaboração dos Regimentos Internos dos Comitês de Bacias Hidrográficas , considerando suas competências, funções, composição e estruturas. Tendo em vista a alteração efetuada, a referida Deliberação Normativa trouxe em seu artigo 3º o prazo de 31/12/2023 para que os Comitês de Bacias adequassem seus regimentos. No entanto o cumprimento do prazo estipulado tornou-se inviável tendo em vista o atraso na finalização dos processos eleitorais, gestão 2023/2027, motivado por:

- Prorrogação da etapa de inscrições, por mais de uma vez, tendo em vista que não houveram inscrições suficientes para o preenchimento das vagas dos Comitês de Bacias;
- Aguardo pela aprovação da Câmara Normativa Recursal - CNR/CERH relativa a alteração da Deliberação Normativa CERH-MG nº 69/2021, motivada pelas citadas moções encaminhadas por alguns CBHs culminando, assim, com a aprovação da Deliberação Normativa em tela;
- Atraso no encaminhamento, pelas Instituições eleitas, do ofício de indicação dos representantes.

Desta forma, torna-se primordial a alteração do prazo de adequação dos Regimentos Internos dos CBHs, caso contrário os mesmos irão descumprir a norma aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos- CERH/MG."

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 deliberação também está registrada na nota técnica nº 14/2023 da GECBH/IGAM (76956314) e no adendo à nota técnica nº 14/2023 também da GECBH/IGAM (77767820), bem como no art. 1º da minuta (77766923 e 77767066), qual seja, a prorrogação do prazo para que os CBHS do EMG adequem os seus regimentos internos às normas da Deliberação Normativa CERH/EMG nº 69/2021, cuja data final será o dia 30 de junho de 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, 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 (**ressalva nº 02**).

Da minuta.

34. Quanto ao texto da minuta (77766923 e 77767066), 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. A única ressalva de caráter jurídico-formal formulada pela Procuradoria do IGAM diz

respeito à ementa e ao artigo 1º do documento, que prevêem a alteração do art. 3º da Deliberação Normativa nº 78/2023, o qual, por sua vez, definiu o prazo final (i.e., a data de 31 de dezembro deste ano de 2023) para que os CBHs do EMG reformassem os seus regimentos internos às normas da Deliberação Normativa nº 69/2021.

36. De acordo com a norma do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 78/2004 a parte final do texto normativo deve conter artigos que tratam da "implementação das disposições permanentes". Ou seja, se as autoridades competentes para editar um ato normativo entendem haver razões para estabelecer um prazo para que os destinatários das normas as obedeçam de maneira integral, então deverão elaborar um artigo que assim o disponha. O art. 42 da Deliberação Normativa nº 69/2021 cumpria essa função, pois previu que os CBHs do EMG tinham um prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação daquela deliberação normativa para providenciar a adequação de seus regimentos internos.

37. Por outro lado, a norma do art. 13, caput, da Lei Complementar Estadual nº 78/2004 define como alteração de ato normativo, entre outras medidas, a "atribuição de nova redação a dispositivos" que se encontram em vigor. Nesse sentido, a alteração será providenciada mediante a edição de um novo ato normativo que definirá a nova redação do dispositivo a ser modificado. E tal procedimento se aplica tanto aos artigos iniciais, quanto à sequência dos artigos iniciais, e também aos artigos finais (inclusive o que disciplina a "implementação das disposições permanentes") de um ato normativo.

38. Nesse sentido, se a autoridade competente concluir ser insuficiente o prazo original para a implementação das disposições permanentes de um ato normativo, poderá providenciar a sua alteração. Em outras palavras, a autoridade competente que decidir ampliar o prazo de aplicação de um determinado ato normativo deverá editar uma alteração do ato normativo original.

39. Uma vez que a finalidade de edição da deliberação normativo sob exame consiste em prorrogar o prazo para que os CBHs do EMG adequem os seus regimentos internos às normas da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG (diploma original), então, ao invés de ser providenciada a alteração da Deliberação Normativa nº 78/2023 (diploma alterador), é o caso de ser proposta a alteração do art. 42 da Deliberação Normativa nº 69/2021.

40. Por conseguinte, deve ser providenciada a retificação da redação da ementa e do artigo 1º da minuta a fim de que seja substituída a referência ao artigo 3º da Deliberação Normativa nº 78/2023 do CERH/EMG pela referência ao artigo 42 da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG (**ressalva nº 03**).

41. Quanto ao mais, 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. 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 04**).

III - Conclusão.

42. Portanto, diante do exposto e salvo melhor juízo a Procuradoria do IGAM entende que a proposta de edição da deliberação normativa sob exame (77766923 e 77767066) será válida apenas se as ressalvas formuladas nesta nota jurídica nº 0114/2023.

43. Quanto aos aspectos materiais (ou seja, os aspectos técnicos, administrativos e de outras naturezas) referentes à proposta de prorrogação do prazo de cumprimento das exigências da Deliberação Normativa nº 69/2021, cabe aos órgãos técnicos competentes e, em última análise, ao próprio CERH/EMG exercer o juízo de mérito administrativo.

44. Ressalte-se que a presente análise se restringiu aos aspectos jurídicos do aditamento pretendido, abstendo-se de adentrar em questões técnicas, econômicas e financeiras, bem como em outras que exijam o exercício de competência específica e da discricionariedade administrativa a cargo das autoridades competentes, em observância aos limites das competências definidas pela Resolução AGE nº 93/2021.

45. 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.

Cíntia Rodrigues Maia Nunes
Procuradora- Chefe em exercício - Advogada Autárquica
MASP 1.081.340-0 - OAB/MG nº 74.369



Documento assinado eletronicamente por **Cintia Rodrigues Maia Nunes, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 30/11/2023, às 12:47, 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 **77868855** e o código CRC **BEF5A4B2**.

Referência: Processo nº 2240.01.0000250/2021-57

SEI nº 77868855