



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

Processo nº 2240.01.0006844/2022-11

Procedência: Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM.

Interessado: Gerência de Apoio aos Comitês de Bacias Hidrográficas e Articulação à Gestão Participativa – GECBH.

Número: 132/2022

Data: 11 de outubro de 2022.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO – COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS – PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO – FASE RECURSAL – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – LEI ESTADUAL Nº 13.199/99 – LEI ESTADUAL Nº 14.184/02.

NOTA JURÍDICA Nº 132/2022

I – RELATÓRIO

1. Foi encaminhada a esta Procuradoria, para análise e manifestação, consulta jurídica (54306314) acerca do procedimento recursal contra decisões tomadas no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas.

2. A referida consulta abarca 03 (três) questionamentos específicos, os quais serão objeto de manifestação desta nota jurídica. Vejamos:

1) O documento apresentado pelo conselheiro Deivid Lucas de Oliveira está intitulado como "Recurso", no entanto em sua conclusão o mesmo recomenda uma nova análise da matéria pelo Comitê. Essa recomendação é considerada como um recurso?

2) No §1º do art. 51 da Lei Estadual nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, "o recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar a decisão no prazo de cinco dias, encaminhá-lo-á à autoridade imediatamente superior". No entanto esse prazo é inviável para que a diretoria convoque uma reunião dentro dos prazos regimentais. Nesse sentido deve ser garantido ao Comitê a prerrogativa de exercer o direito de retratação, mesmo que fora desse prazo? Ou findo o prazo o documento deve ser imediatamente encaminhado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos?

3) Caso o prazo não possa ser dilatado (visto a inviabilidade dos prazos regimentais), e deva ser encaminhado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos,

podemos concluir que o Comitê sempre ficará impossibilitado de analisar e deliberar os recursos interpostos?

3. O processo administrativo encontra-se instruído com os seguintes documentos, até a presente data: Moção CERH-MG 01/2021 (54302821); Pauta Reunião Conjunta CBHs GD1 e GD2 (54303502); Deliberação Normativa CBH GD2 nº 37/2022 (54303877); e-mail recurso CBH GD2 (54304390); Recurso contra decisão plenária CBH GD2 (54305737); Pauta Reunião CBH GD2 (54305970); Consulta Jurídica (54306314); e Regimento Interno Atual CBH GD2 (54327429).

4. Feito um breve relato a respeito do caso, examina-se a seguir a disciplina jurídica aplicável à situação. Ressalte-se que, em vista das regras da Resolução AGE nº 93/2021, da Lei Complementar nº 75/2004 e da Lei Complementar nº 81/2004, compete às Assessorias Jurídicas e às Procuradorias prestar consultoria sob o ponto de vista estritamente jurídico, contudo, não lhes compete tratar da conveniência e ou da oportunidade dos atos praticados pela Administração, além de não lhes competir analisar os dados e os aspectos de natureza técnico-administrativa.

5. Por oportuno, imprescindível destacar que não cabe a esta Procuradoria verificar a legitimidade acerca da autoria e das declarações instruídas neste expediente, tendo em vista a presunção de legitimidade dos atos administrativos, os documentos autuados são de responsabilidade das áreas que instruíram o respectivo processo administrativo e áreas técnicas competentes.

6. Ademais, conforme artigo 8º da Resolução AGE nº 93/21: é *“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. Feito o breve relato. Passamos a análise.

II – FUNDAMENTOS

II.1 – Dos Comitês de Bacias Hidrográficas

8. Os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados instituídos por Decreto do Governador do Estado, e possuem competências deliberativas, consultivas e normativas a serem exercidas na sua área de jurisdição.

9. Contando com a participação da sociedade civil, dos usuários e do poder público (estadual e municipais), em um modelo que denominamos de estrutura horizontal de gestão, todos os atores sociais envolvidos, por meio de constantes diálogos, apresentam e discutem os problemas da bacia hidrográfica, permitindo que as principais decisões políticas sobre a utilização das águas sejam tomadas em um ambiente democrático e participativo.

10. Como conselho de política pública integrante do Sisema, estes órgãos colegiados são responsáveis pela implementação e acompanhamento da política de recursos hídricos em sua área de atuação, com vistas a promover a conservação, preservação e recuperação dos recursos hídricos, buscando garantir a melhoria da qualidade do meio ambiente, consagrado como um direito transindividual (de 3ª geração) apto a alcançar os valores constitucionais da fraternidade e solidariedade entre as presentes e futuras gerações.

11. Nesse sentido, elucida Granziera:

Criados com o intuito de prover a necessária gestão descentralizada entre todos os órgãos e entidades atuantes na política do uso de recursos hídricos, os comitês atuam como um órgão colegiado, com funções consultivas e deliberativas, sendo considerados a instância mais importante de participação e integração do

planejamento e das ações na área dos recursos hídricos, posto que se trata do fórum de decisão sobre a utilização da água no âmbito das bacias hidrográficas.

12. No entanto, como todo órgão que possui competências deliberativas e normativas, suas decisões estão sujeitas a revisão, seja de ofício ou por provocação de interessados no processo administrativo, conforme se depreende da Lei Estadual nº 13.199/99:

Art. 41 – Ao CERH-MG, na condição de órgão deliberativo e normativo central do SERGH-MG, compete:

(...)

IV – atuar como instância de recurso nas decisões dos comitês de bacia hidrográfica;

(...)

13. No mesmo sentido, dispõe o artigo 20, da Deliberação Normativa CERH nº 69/21:

Art. 20 - Das decisões da plenária cabe recurso ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, no prazo de 10 (dez) dias contados a partir da data de divulgação da decisão do Comitê de Bacia Hidrográfica.

14. Esta mesma norma prevê de forma expressa o juízo de retratação da autoridade que proferiu a decisão:

Art. 5º - O comitê tem as seguintes funções, no âmbito de suas competências:

(...)

VI - exercer o juízo de retratação quanto à matéria objeto de recurso interposto em face de decisão do comitê, dentro de até 05 (cinco) dias, nos termos do artigo 51, §1º, da Lei Estadual nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002.

15. Percebe-se pelos dispositivos acima citados que o legislador optou por garantir o exercício ao duplo grau de jurisdição, um dos corolários da segurança jurídica no exercício das funções desempenhadas pelos entes públicos, permitindo que uma decisão possa ser revisada pela instância de origem ou por instância superior.

*“O principal fundamento para a manutenção do princípio é de natureza política: **nenhum ato estatal pode ficar sem controle**. A possibilidade de que as decisões judiciais venham a ser analisadas por um outro órgão assegura que as equivocadas sejam revistas. Além disso, imbui o juiz de maior responsabilidade, pois ele sabe que sua decisão será submetida a nova apreciação. Como regra, o duplo grau de jurisdição depende de provocação do interessado, ressalvada a remessa necessária.”^[1] (grifos nosso)*

II.2 – Dos Recursos Administrativos

16. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LV, assegura aos litigantes em processo administrativo o direito ao contraditório e a ampla defesa:

Art. 5º (...)

LV- aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

17. O recurso administrativo é um meio hábil a propiciar o reexame da atividade da Administração, por seus próprios órgãos por questões de legalidade ou de mérito. Este instrumento jurídico tem como principal objetivo assegurar o direito fundamental expresso no artigo 5º supracitado.

18. A legislação que rege o processo administrativo no âmbito do Estado de Minas Gerais, qual seja, a Lei nº 14.184/2002, conferiu aos litigantes o exercício do duplo grau de jurisdição, como forma de garantir uma ampla tutela administrativa em suas decisões. Porém, imperioso entender como as normativas vigentes tratam o recurso administrativo.

19. Como forma de garantir o reexame necessário de suas decisões, o recurso administrativo é encaminhado, inicialmente, à autoridade que proferiu a decisão, oportunizando sua revisão. Caso esta autoridade reconsidere a decisão, podemos entender que há o trânsito em julgado administrativo, não tendo necessidade da peça recursal ser encaminhada a autoridade imediatamente superior. Porém, caso não reconsidere, aí sim, o recurso continuará seu curso, sendo encaminhado a autoridade de nível superior para que esta profira a decisão final na esfera administrativa.

20. Logo, entendemos, s.m.j., que o pedido de reconsideração é uma fase do recurso administrativo, sendo necessária sua remessa ao órgão de origem para que exerça o juízo de retratação, **não podendo ser considerado um recurso propriamente dito.**

21. Quanto ao prazo recursal, como órgãos integrantes da Administração Pública, os comitês de bacias hidrográficas estão sujeitos ao Princípio da Legalidade. E, neste ponto, a legislação é expressa ao dispor que o juízo de retratação será exercido no prazo de 5 (cinco) dias, quando, então, o processo deverá ser encaminhado para a autoridade que detém o poder hierárquico de decisão, o CERH.

22. No entanto, evidente a incompatibilidade entre o prazo de reanálise (retratação) e o prazo concedido para que haja a convocação de uma reunião extraordinária. Vejamos o que dispõe o Regimento Interno do CBH GD2, cuja redação encontra guarida na DN CERH nº 69/21:

Art. 5º. O comitê tem as seguintes funções, no âmbito de suas competências:

(...)

VI - exercer o juízo de retratação quanto à matéria objeto de recurso interposto em face de decisão do comitê, dentro de até 05 (cinco) dias, nos termos do artigo 51, §1º, da Lei Estadual nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002.

Art. 21. A plenária do comitê reunir-se-á:

(...)

II – extraordinariamente, por iniciativa do presidente ou 1/3 (um terço) de seus membros, devendo a convocação ser enviada com antecedência mínima de 05 (cinco) dias úteis.

23. Pela interpretação literal dos artigos seria impossível analisar um recurso no prazo de 5 (cinco) dias corridos, sendo que o lapso temporal mínimo para convocar uma reunião extraordinária seria de 5 (cinco) dias úteis.

24. Ressaltamos que, não obstante a deliberação normativa seja assinada pelo presidente do comitê, a decisão neste caso não é monocrática, sendo competência da plenária decidir questões relacionadas à gestão das águas em sua área de atuação.

25. Nesse sentido, considerando que as normas jurídicas não devem possuir palavras e, muito menos, dispositivos inócuos, e a máxima de que ninguém é obrigado a fazer o impossível (*ad impossibilia nemo tenetur*), devemos interpretar a legislação sobre o assunto de forma a observar o princípio constitucional do duplo grau de jurisdição, inserido de forma expressa na Lei Estadual nº 13.199/99.

26. Ademais, o prazo para exercer o juízo de retratação poderia ser considerado como uma espécie de prazo impróprio. Aliás, os prazos administrativos, via de regra, são considerados impróprios, isto é, cuja inobservância não gera consequência de ordem processual.

27. Quanto aos prazos impróprios, pontua Nelson Nery^[2] que “*são aqueles fixados na lei apenas como parâmetro para a prática do ato, sendo que seu desatendimento não acarreta situação detrimetosa para aquele que o descumpriu, mas apenas sanções disciplinares. O ato praticado além do prazo impróprio é válido e eficaz*”. (grifos nosso)

28. Corroborando tal entendimento transcrevemos trechos de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso de Sul e do Tribunal de Contas da União, respectivamente:

TJMS^[3]

“APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO ANULATÓRIA – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – MULTA – PROCON – ART. 49, DA LEI 9.784/99 – EXCESSO DE PRAZO PARA DECIDIR – INOCORRÊNCIA DE PRECLUSÃO – PRAZO IMPRÓPRIO – PRECEDENTES DO STJ – DECISÃO ADMINISTRATIVA DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA – AUSÊNCIA DE NULIDADE – RECURSO IMPROVIDO. 1. O art. 49 da Lei nº 9.784/99, que fixa o prazo de 30 dias para que a autoridade julgadora emita decisão em processo administrativo, não prevê consequência para o descumprimento do prazo, caracterizando-se prazo impróprio. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. 2. Se o procedimento administrativo respeita o contraditório e a ampla defesa e a decisão encontra-se devidamente fundamentada, não há ofensa ao princípio da legalidade, tampouco nulidade a ser declarada. 3. Recurso conhecido e improvido.”

TCU^[4]

*“Em relação ao primeiro argumento utilizado pelo recorrente, de que a decisão atacada foi tomada intempestivamente, uma vez que o art. 14 da Lei nº 8.443/92 determina que as contas devem ser julgadas até o término do exercício seguinte àquele em que forem apresentadas, o que levaria à nulidade do acórdão condenatório, independentemente de qualquer discussão se tal artigo se aplica ou não apenas às contas ordinárias, a questão fundamental é que o prazo ali estabelecido constitui o que a doutrina processualista denomina de **prazo impróprio**, aquele que não traz nenhuma situação prejudicial ao processo caso não seja cumprido.” (TC 003.835/2011-1)*

29. Sendo assim, embora tenhamos amplas divergências doutrinárias em relação a aplicação dos prazos impróprios, o nosso entendimento é de que as matérias de ordem pública não são passíveis de preclusão, em respeito ao princípio da predominância do interesse coletivo.

30. No entanto, o fato do prazo ser considerado impróprio não tem como escopo permitir que a Administração possa postergar, indefinidamente, sua decisão, de modo a prejudicar o andamento processual, que deve sempre prezar pela celeridade por envolver, na maioria das vezes, interesses públicos intransigíveis.

31. Aqui, cumpre destacar outro princípio constitucional, qual seja o da duração razoável do processo, que visa garantir que os processos, judicial ou administrativo, tramitem em prazo razoável e que sejam assegurados os meios para a efetivação do rápido andamento dos feitos.

Art. 5º (...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

32. A norma constitucional em comento tutela prestação jurisdicional dentro de um prazo razoável, com eficiência, celeridade e tempestividade.

33. Para Nagib Slaibi Filho:

“Poder-se-ia dizer que a norma declara o direito fundamental de todos à eficiente realização do processo pelo qual se leva o pedido à cognição judicial ou administrativa: é assim, direito ao processo eficiente, muito além do simples direito ao processo.”[3]

34. Pietro de Jesus sustenta que[4]:

“Impõe-se, em consequência, rever a habilidade do procedimento para realizar a finalidade processual, sua flexibilidade para atender os interesses em jogo e a segurança com que se garantem os direitos questionados. Inclui-se, de logo, nos parâmetros de durabilidade do processo, o tempo prudente e justo para que a decisão jurisdicional renda a eficácia esperada, ou seja, a razoabilidade se estende não ao tempo de afirmação do direito em litígio, senão à própria execução da decisão, à realização de seu conteúdo, à aplicação efetiva do direito.”

35. Cumpre frisar que para além dos princípios já citados, a Administração está sujeita a aplicação de outros princípios que não mencionados de forma expressa na Constituição, dentre eles o Princípio da Razoabilidade, entendido como *“um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato.”*[5]

36. Sendo assim, entendemos que os comitês podem se valer deste princípio para justificar eventuais atrasos na decisão recursal, tendo em vista que o prazo de cinco dias para a reconsideração é incompatível com os cinco dias úteis para convocação de uma reunião extraordinária.

37. No caso em comento, desde a impetração do recurso (54304390) até a presente data foram computados 28 (vinte e oito) dias úteis para o exercício do direito a retratação, devendo o CBH primar pela observação da razoável duração do processo, amparado pelo princípio da razoabilidade, ainda que este, como dito acima, seja considerado um prazo impróprio.

38. Neste aspecto, visando conferir maior segurança jurídica ao trâmite processual nos casos de pedido de reconsideração, entendemos pertinente avaliar uma proposta de inclusão do tema na DN CERH nº 69/21.

39. Assim, para garantir o direito ao juízo de retratação pelo comitê, e considerando os argumentos expostos até aqui, julgamos pertinente que o prazo de 5 (cinco) dias para análise do pedido comece a correr do dia da reunião plenária (quando estaria configurada a possibilidade real de modificar a decisão), tendo em vista ser esta a instância competente para avaliar o recurso interposto.

40. Devemos esclarecer, neste ponto, que o Regimento Interno (assim como a DN CERH 69/21), garante aos conselheiros o direito de vista do processo, que poderá ser arbitrado, de acordo com a complexidade da matéria, em até 15 (quinze) dias úteis.

41. Com isso, ainda que o pedido de vista não tenha efeito suspensivo, poderá a autoridade recorrida se valer da prerrogativa constante do artigo 57, da Lei Estadual nº 14.184/02:

Art. 57 – Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único – Havendo justo receio de prejuízo ou de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido do interessado, em decisão fundamentada, atribuir efeito suspensivo ao recurso.

42. Assim, o prazo para conclusão do recurso ficaria suspenso no período de análise do pedido de vista, voltando a correr após a entrega do relatório pelo conselheiro, quando, então, o comitê já deverá ter providenciado a marcação da próxima reunião para discussão do assunto.

43. Salientamos, mais uma vez, que o procedimento acima trata-se de uma sugestão que deverá ser avaliada pela direção superior do IGAM, com o intuito de propor alteração na DN 69/21, com a inclusão do trâmite a ser adotado nos pedidos de reconsideração, garantindo que os CBHs tenham tempo hábil para efetuar a análise e possam efetivamente exercer o juízo de retratação.

III – CONCLUSÃO

44. Diante do exposto, e considerando a incompatibilidade entre o prazo conferido para a retratação e a convocação de uma reunião extraordinária para deliberação da plenária, e pautados nos Princípios da Razoabilidade, da Duração Razoável do Processo, bem como a garantia do Duplo Grau de Jurisdição, opinamos pela manutenção do prazo para que o comitê GD2 delibere a questão.

45. No entanto, forçoso reconhecer que já se passaram quase 30 (trinta) dias úteis para o exercício do juízo de retratação, e, não obstante seja considerado um prazo impróprio, o comitê deve prezar pela celeridade processual, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos.

46. É o posicionamento, sub censura.

Belo Horizonte, 11 de outubro de 2022.

Valéria Magalhães Nogueira

MASP nº 1.085.417-2 – OAB/MG nº 76.662

Procuradora Chefe – Advogada Autárquica do Estado

[1] GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. Curso de direito processual civil vol. 1 – 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

[2] NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

[3] Reforma da Justiça, Impetus, 2005, p. 19.

[4] Reforma do Judiciário, Coord. TAVARES, André Ramos, LENZA, Pedro, Ed. Método, 2005, p. 34.

[5] RESENDE, Antônio José Calhau. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo. Abril, 2009.



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 11/10/2022, às 11:38, 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 **54534735** e o código CRC **4209DD50**.

Referência: Processo nº 2240.01.0006844/2022-11

SEI nº 54534735