



NOTA JURÍDICA PROC.IGAM.SISEMA N° 100/2015

Para: Vânia Mara de Souza Sarmiento
Diretoria de Coordenação e Apoio aos Colegiados/Superintendência de Regularização Ambiental

Assunto: Complemento à NOTA JURÍDICA PROC.IGAM.SISEMA N° 083/2015

1. Do Pedido de Reconsideração.

A Procuradoria do IGAM recebeu os autos dos processos administrativos n° 1.823/2010, n° 1.824/2010, n° 1.825/2010, n° 1.826/2010, n° 1.827/2010, n° 1.828/2010, n° 1.829/2010, n° 1.830/2010, n° 1.831/2010, n° 1.832/2010, n° 1.833/2010, n° 1.834/2010, n° 1.835/2010, n° 1.836/2010, n° 1.837/2010, n° 1.838/2010, e n° 1.839/2010, em que tramitam os requerimentos de renovação do direito de uso de água apresentados pelos membros da Associação dos Usuários das Águas da Região de Monte Carmelo (região das Fazendas Castelhana, Rancharia e São Jerônimo).

No dia 09/04/2014 foi publicada a Portaria de n° 627/2014 do IGAM que indeferiu os mencionados requerimentos. A Associação requerente apresentou pedido de reconsideração e o mesmo foi submetido a análise perante a Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (CTIG/CERH/MG).

Na 48ª reunião ordinária da CTIG/CERH/MG, ocorrida em 21/08/2015, foi decidido encaminhar o pedido de reconsideração para deliberação da Câmara Técnica Institucional e Legal (CTIL) do CERH/MG. Antes disso, a DCAUC/SURA encaminhou os referidos autos dos processos administrativos mediante o memorando n° 418/2015 a e solicitou à Procuradoria do IGAM que analisasse a intempestividade dos mencionados requerimentos.

2. Da Análise Jurídica realizada na Nota Jurídica Proc.Igam.Sisema N° 083/2015.

A Análise Jurídica realizada na Nota Jurídica Proc.Igam.Sisema N° 083/2015, limitou-se a tecer considerações sobre a legislação vigente aplicável ao caso. Revisando os documentos que instruíram os autos, e ao considerar os pareceres jurídicos anteriormente proferidos, a Procuradoria do IGAM entendeu que os requerimentos são, com efeito, intempestivos.



2.2. Processo de renovação de outorga – aplicação do Princípio da Instrumentalidade das formas.

Toda a análise jurídica realizada até o presente momento fixou-se na possibilidade de se aplicar a Portaria nº 49/2010 do IGAM ao pedido de renovação de outorga formulado. Nesse sentido, corretos os entendimentos exarados, pois de acordo com as normas relativas ao direito intertemporal, forçoso concluir pela não aplicação.

Não obstante, o fato de não ser aplicável ao caso *sub judice* as disposições da Portaria nº 49/2010 do IGAM, não impõe a adoção de maneira sacramental da fórmula preestabelecida pela Portaria nº 15/2007 do IGAM, pois a norma administrativa deverá ser interpretada da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige¹.

Quando o processo administrativo de renovação de outorga de direito de uso foi formalizado vigoravam as regras da Portaria nº 15/2007 do IGAM, que disciplinava o processo administrativo de requerimento e de renovação de outorga.

De acordo com as regras do art. 1º e do art. 3º da referida Portaria, o processo administrativo de renovação devia ser formalizado até o 90º dia antes do término do prazo de vigência da outorga original e, caso o interessado assim não diligenciasse fazer, um processo administrativo de nova outorga deveria ser iniciado.

Ocorre que o Processo Administrativo é orientado pelos Princípios dispostos no art. 2º da Lei Estadual nº 14184, de 31 de janeiro de 2002:

Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, eficiência, ampla defesa, do contraditório e da transparência.

Dentre os mencionados Princípios informadores do processo administrativo, destacamos o Princípio da Eficiência. Em decorrência do

¹ Art. 3º da Lei Estadual nº 14184/02: A norma administrativa será interpretada da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige.



Princípio da Eficiência temos que as formalidades – porquanto necessária – não podem servir de óbice às finalidades que justificam o procedimento. Por essa razão, o processo administrativo segue o princípio do informalismo², de maneira que as formalidades processuais não são um fim em si próprias, mas um meio de se chegar à justa e melhor solução jurídica do feito. Não vigora a sacralidade, mas a instrumentalidade das formas.

O princípio da instrumentalidade, tem como objetivo a utilidade do processo. Abarca o princípio do "*pas de nullité sans grief*" que remete à idéia de que "*não há nulidade sem prejuízo*". Desse modo, só será retirado do mundo jurídico o ato processual administrativo que causar prejuízo ao interesse público ou aos direitos e garantias individuais, em nome da segurança jurídica.

A mitigação do rigoroso legalismo permite que as finalidades maiores do Estado sejam alcançadas, mesmo que no método processual haja alguma irregularidade, ou seja, esteja em desconformidade com o direito. Assim, o saneamento da nulidade é a *regra*; o não aproveitamento do ato e do que ele representa para o processo, de seus efeitos, portanto, é *exceção*.

As especificações legais concernentes à forma devem levar em conta critérios racionais, uma vez que os parâmetros para a exteriorização do ato só se tornam relevantes quando prezam por bens jurídicos maiores que a forma em si mesma. Por essa razão, ao analisar a possibilidade de conhecimento do pedido de renovação de outorga protocolizado intempestivamente, conforme normatização vigente à época, não se pode apegar exclusivamente na formalidade procedimental predeterminada, mas analisar a preservação do interesse público tutelado.

A outorga³ é um instrumento de gestão do uso dos recursos hídricos que objetiva assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, ao mesmo tempo em que garante o direito do usuário outorgado.

Os pedidos de outorga poderão ser indeferidos em função do não cumprimento das exigências técnicas ou legais ou do interesse público, mediante decisão devidamente fundamentada.

² art. 5º da Lei Estadual nº 14184/02: Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios:

VI - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos postulantes e dos destinatários do processo;

³ Art. 17 da lei Estadual nº 13.199/99: O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos do Estado tem por objetivo assegurar os controles quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.



Dessa maneira, crucial ao se analisar, tanto o pedido de concessão de outorga, quanto o pedido de renovação de outorga é a preservação dos objetivos traçados pela legislação.

Por essa razão, inobstante o pedido não tenha sido formulado intempestivamente, caso se conclua pela preservação da finalidade almejada, o objetivo do processo foi atingido e o óbice formal **pode** ser casuisticamente superado, **se** o interesse público assim recomendar.

A forma não pode ser considerada um fim em si mesmo, ou um impedimento insuperável, tendo em vista que o processo forma-se apenas em um meio para se atingir um fim.

A aplicabilidade do princípio da instrumentalidade das formas na seara administrativa deve se compatibilizar com suas pedras toques: a supremacia do interesse público sobre o privado, e a indisponibilidade pela Administração, dos interesses públicos.

No processo, as nulidades são pronunciadas com supedâneo no prejuízo haurido. Em não havendo dano, não há falar em nulidade. A obediência à forma deve limitar-se aos patamares suficientes a propiciar segurança jurídica e estabilidade das relações, derivados do princípio da legalidade ampla ou juridicidade. A forma é instrumento, não se justificando em si mesma; atribui-se relevância à forma com restrição, nos casos em que for exigida por razões de segurança jurídica e previsibilidade.

Relevante mencionar que alguns meses depois a Portaria n° 15/2007 do IGAM foi revogada pela Portaria n° 49/2010 do IGAM, que flexibilizou o prazo anteriormente estabelecido para a instauração do processo de renovação de outorga, passando a estabelecer que o processo deverá ser formalizado até a data do término de vigência da Portaria referente à outorga anteriormente concedida, o que demonstra que o prazo anteriormente estabelecido não se mostrava imprescindível para a preservação dos interesses tutelados.

Pelo exposto, é lícito concluir que a Administração, na condução do processo administrativo, não está adstrita a um legalismo burocrático, puramente artificial e formalista, mas deve utilizar o processo com total fidelidade aos dois princípios máximos do Direito Processual contemporâneo: instrumentalidade e efetividade.

No presente caso, há de ser sopesado ainda o Princípio da Segurança Jurídica (na verdade inserido no Princípio do Interesse Público), em ordem a impedir que situações jurídicas permaneçam eternamente em grau de instabilidade, como no presente caso em que o pedido de renovação aguarda



decisão a anos, gerando temores e incertezas para as pessoas e para o próprio Estado.

Ante o exposto, caso seja **demonstrado pela área técnica competente a ausência de prejuízo**, torna-se factível considerar a protocolização do pedido de renovação de outorga fora do prazo uma mera irregularidade, em observância ao princípio da instrumentalidade das formas.

3. Conclusão.

Feito um breve relato a respeito do caso, ressaltamos que, tendo em vista as normas 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 aspectos de natureza técnico-administrativa.

Sendo assim, diante do exposto e tudo o mais que dos autos consta, a Procuradoria do IGAM entende que, caso a instância decisória reconheça que inobstante o pedido de renovação de outorga tenha sido realizado de maneira intempestiva, os demais requisitos para o deferimento do pedido estejam atendidos, poderá dar provimento ao recurso interposto.

Belo Horizonte, 13 de novembro de 2015.

Rafael Ferreira Toledo

Procurador Chefe – Procurador do Estado de Minas Gerais
MASP nº 1.332.856-2 – OAB/MG nº 119.102
Procuradoria do Instituto Mineiro de Gestão das Águas