



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

Processo nº 2240.01.0007485/2022-67

Procedência: Instituto Mineiro de Gestão das Águas.

Interessado: Diretoria de Gestão e Apoio ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – DGAS/Gerência de Apoio as Agências de Bacias Hidrográficas e Entidades Equiparadas – GEABE.

Número: 142/2022

Data: 23 de novembro de 2022.

Classificação Temática: Conselhos Estaduais. Comitê de Bacia Hidrográfica.

Precedentes: (-)

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO – COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS – PACTO DE INTEGRAÇÃO – ENTIDADE EQUIPARADA À AGÊNCIA DE BACIA HIDROGRÁFICA ÚNICA – GESTÃO DOS RECURSOS DA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS – PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E EFICIÊNCIA – GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA.

Referências normativas: Lei Estadual nº 13.199/1999. Decreto Estadual nº 41.578/2001. Decreto Estadual nº 47.633/2019. Deliberação Normativa CERH/MG nº 19/2006.

NOTA JURÍDICA

I – RELATÓRIO

1. Foi encaminhada a esta Procuradoria, para análise e manifestação, proposta do documento intitulado “Pacto de Integração entre os Comitês de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Rio Grande”, conforme memorando 88 (56323139).
2. O processo administrativo encontra-se instruído com os seguintes documentos, até a presente data: Documento Pacto de Integração Afluentes min. Do Rio Grande (56217475); Nota Técnica 12 (56321744); e memorando 88 (56323139).
3. 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 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.
4. Acrescente-se ainda que, 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.

5. Destaca-se, ainda, que as questões técnicas relacionadas ao caso concreto escapam das atribuições desta Assessoria, de modo que elas não serão objeto de análise da presente Nota, nos termos do que dispõe o art. 8º, da Resolução AGE 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.

6. É o relatório, no que interessa.

II – FUNDAMENTOS

II.1 – Dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. Nesse sentido, elucida Granziera [1]:

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.

11. A área de atuação desses colegiados está definida no artigo 35, da Lei Estadual nº 13.199/99.

Art. 35 – Os comitês de bacia hidrográfica terão como território de atuação:

I – a área total da bacia hidrográfica;

II – a sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia ou de tributário desse tributário;

III – o grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Parágrafo único – Os comitês de bacia hidrográfica serão instituídos por ato do Governador do Estado.

12. Dentre suas competências dispostas no artigo 43, da lei supracitada, destacamos as seguintes: a) promover o debate das questões relacionadas com os recursos hídricos e articular a atuação de órgãos e entidades intervenientes; b) aprovar os Planos Diretores de Recursos Hídricos das bacias hidrográficas e seus respectivos orçamentos; c) aprovar planos de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, inclusive financiamentos de investimentos a fundo perdido; d) acompanhar a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos na sua área de atuação; e) aprovar o orçamento anual de agência de bacia hidrográfica na sua área de atuação.

13. Como mencionado na NT 12 (56321744), o objetivo do presente pacto é selecionar e equiparar uma única entidade para exercer as funções de Agência de Bacia Hidrográfica, estabelecendo diretrizes para a sua atuação, além de definir diretrizes para a gestão integrada dos recursos oriundos da Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos o que, conforme veremos a seguir, é juridicamente possível desde que observada a legislação afeta ao tema.

14. Logo, nossa análise irá se ater aos aspectos legais do processo de equiparação e da cobrança pelo uso de recursos hídricos, considerando, principalmente, as competências dos comitês de bacias hidrográficas.

II.2 – Da Minuta.

15. Neste tópico iremos abordar os temas constantes da minuta, separando-os por capítulos, de acordo com a disposição do texto apresentado.

Dos objetivos:

16. Conforme já relatado acima, a finalidade do pacto ora analisado consiste em selecionar e equiparar uma única entidade para exercer as funções de Agência de Bacia Hidrográfica, estabelecendo diretrizes para a sua atuação, além de definir diretrizes para a gestão integrada dos recursos oriundos da Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos.

17. Quanto à equiparação de uma única entidade para exercer as funções de agência de bacia, importante mencionar que a própria política estadual de recursos hídricos incentiva a integração dos comitês ao prever que as agências de bacia (ou entidades equiparadas) podem ter a mesma área de atuação de um ou mais comitês, de acordo com o artigo 44, da Lei nº 13.199/99:

Art. 44 – A agência da bacia hidrográfica tem a mesma área de atuação de um ou mais comitês de bacias hidrográficas.

Parágrafo único – A criação de agência da bacia hidrográfica será autorizada pelo CERH-MG, mediante solicitação de um ou mais comitês de bacias hidrográficas.

18. No mesmo sentido, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), órgão deliberativo e normativo central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SERGH-MG), ao editar a Deliberação Normativa nº 19/06, estimulou a integração entre os comitês de modo a permitir a otimização das despesas, à maximização dos benefícios e à viabilidade econômico-financeira gerada pelos recursos da Cobrança.

19. Especificamente para os comitês da bacia hidrográfica do Rio Grande a norma dispõe da seguinte forma:

Art.7º Para o atendimento ao disposto no art. 2º, §1º desta Deliberação, o IGAM deverá avaliar, por meio de estudos técnicos, econômicos, políticos e financeiros e com ampla participação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, a hipótese de integração das seguintes unidades ou circunscrições hidrográficas:

(...)

§1º - Para as unidades que integram a bacias hidrográficas dos rios Grande, Paranaíba e Doce deverão ser avaliadas as hipóteses de integração mais adequadas, considerando homogeneidade nas características ambientais, socioeconômicas, geográficas e hidrológicas, bem como as iniciativas de integração em curso, tendo no máximo 2 (duas) entidades equiparadas para cada uma das bacias mencionadas.

20. Assim sendo, o IGAM por meio de estudos técnicos específicos e após amplo debate entre os comitês envolvidos, poderá propor a integração dos órgãos colegiados para uma gestão mais eficiente.

Dos compromissos entre os respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:

21. Neste tópico o documento propõe a criação de alguns “grupos” que terão como finalidade acompanhar e avaliar os processos e procedimentos vinculados a equiparação e a execução do contrato de gestão, acompanhando o desempenho da entidade equiparada quanto ao planejamento com os recursos da Cobrança em conformidade com o Plano Diretor das bacias hidrográficas.

22. Para tanto, propõe instituir: a) Comissão Integrada de Avaliação para conduzir o processo de seleção da entidade; b) Câmara Integrada de Planejamento e Gestão da Cobrança para acompanhar a execução dos recursos oriundos deste instrumento de gestão; c) Grupo Integrado de Acompanhamento do Contrato de Gestão com o objetivo de acompanhar e avaliar o desempenho da entidade na execução do Contrato de Gestão.

23. Ainda que não tenha previsão expressa na legislação de regência, não vislumbramos nenhum óbice a instituição dessas instâncias, tendo em vista que o processo de integração e o acompanhamento das ações oriundas do contrato de gestão necessitam que fiscalização e avaliação constantes capazes de permitir melhorias e adequações no processo, sendo permitido que os comitês interessados, discricionariamente, possam optar pelo meio de julguem mais adequado para atingir a finalidade proposta.

Processo de seleção e indicação de Entidade:

24. De acordo com o Decreto Estadual nº 47.633/19, a escolha da entidade equiparada poderá ocorrer de duas formas. Vejamos:

Art. 3º – O Comitê de Bacia Hidrográfica poderá indicar a equiparação junto ao CERH-MG:

I – entidade que tenha recebido delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para atuar na bacia hidrográfica federal, desde que a respectiva bacia hidrográfica seja afluenta da federal, respeitada a vigência da delegação concedida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

II – mediante processo de seleção de entidade que deverá observar a norma complementar editada pelo Igam.

25. No caso dos autos optou-se por realizar a escolha por meio de processo seletivo denominado chamamento público, uma vez que não há entidade equiparada (delegatária) no âmbito federal.

26. Neste sentido, dispôs a Nota Técnica 12 (56321744):

“Para o caso dos Comitês de Bacia Hidrográfica dos afluentes mineiros do rio Grande, que não possuem entidade atuante no federal (Bacia do rio Grande), o processo de seleção deverá ocorrer por meio de chamamento público.

Neste sentido, fundamentado pela Deliberação Normativa CERH-MG nº 19/2006, e considerando o potencial de arrecadação das Bacias Hidrográficas, o Igam vem articulando junto aos oitos comitês de bacia um plano de trabalho para que seja realizado um processo de seleção de entidade de forma integrada, ou seja, selecionar e equiparar uma entidade para exercer as funções de Agência dos oitos comitês mineiros afluentes do rio Grande.”

27. Ademais, o processo será conduzido pela Comissão Integrada de Avaliação que ficará responsável por avaliar e classificar as entidades aptas a serem indicadas ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH).

28. Importante ressaltar que após finalizado o processo de seleção, a entidade selecionada deve ser aprovada em reunião plenária do CBH, nos termos do artigo 4º, do Decreto Estadual nº 47.633/19.

Art. 4º – A indicação feita pelo Comitê de Bacia Hidrográfica nos termos do art. 3º deverá ser aprovada em reunião deliberativa exclusiva, convocada com antecedência mínima de quinze dias.

29. Uma vez indicada pelo comitê, a entidade deverá ser aprovada por ato do CERH (ex vi arts. 37 e 47, da Lei nº 13.199/99), observados os critérios dispostos na DN 19/06 e demais normas legais, para então estar apta a assinar o contrato de gestão e exercer as funções estabelecidas no artigo 45, da Lei nº 13.199/99.

Art. 37 (...)

§2º – Os consórcios ou as associações intermunicipais de bacias hidrográficas, bem como as associações regionais e multissetoriais de usuários de recursos hídricos, legalmente constituídos, poderão ser equiparados às agências de bacia hidrográficas, para os efeitos desta Lei, por ato do CERH-MG, para o exercício de funções, competências e atribuições a elas inerentes, a partir de propostas fundamentadas dos comitês de bacias hidrográficas competentes.

Art. 47 – O CERH-MG poderá atestar a organização e o funcionamento de associações regionais e multissetoriais civis de direito privado e reconhecê-las como unidades executivas descentralizadas, equiparadas às agências de bacias hidrográficas de que trata esta Lei, mediante solicitação do comitê de bacia hidrográfica.

Da instalação da Entidade Equiparada à Agência de Bacia Hidrográfica:

30. A entidade equiparada deverá ter sua sede administrativa instalada considerando uma atuação geográfica estratégica, econômica e logística de forma a atender a todos os Comitês de Bacia hidrográfica dos afluentes mineiros do Rio Grande. Isso porque o processo de integração dos comitês preconizado na legislação somente faz sentido quando implique em eficiência econômica e benefícios para a coletividade afetada.

31. Para tanto, recomendamos que a escolha da sede seja discutida no âmbito dos comitês envolvidos, de modo a propiciar uma escolha que atenda ao maior número de municípios dentro das regiões hidrográficas integradas. Além disso, considerando a área territorial abrangida pela integração dos comitês existe a possibilidade de criação de subsedes para melhor atender aos interesses das bacias hidrográficas dos afluentes mineiros do Rio Grande. **(Recomendação 01)**

Das atividades de Secretaria Executiva:

32. Aqui, destacamos que o apoio administrativo, técnico e financeiro aos Comitês é apenas uma das atribuições das entidades equiparadas estabelecidas no artigo 45, da Lei nº 13.199/99.

33. Neste ponto o documento prevê a possibilidade de manter sedes administrativas com estrutura mínima para atender as demandas dos comitês, desde que haja disponibilidade financeira e que não comprometa as atividades da entidade. Mais uma vez ressaltamos que as entidades possuem várias atribuições legais que exigem corpo técnico e capacidade operacional para execução, o que engloba grande parte dos recursos arrecadados com a cobrança.

34. Para além das considerações acima, solicitamos que a figura das sedes administrativas, como ponto de apoio aos colegiados, passe a ser denominada de subsedes, conforme terminologia adotada no Decreto nº 47.633/19 (art. 23, II). **(Ressalva 01)**

35. A ideia é que a entidade tenha uma sede operacional para o exercício de suas atribuições legais, e subsedes (ou escritórios regionais, conforme previsto em alguns regimentos internos) para que alcance uma área territorial maior para suporte aos comitês. Para tanto, poderá buscar parcerias com entes públicos ou privados.

36. Quanto ao parágrafo terceiro não ficou muito claro a instalação de sedes para atender mais de um comitê, uma vez que a entidade deve manter uma sede que atenda a todos os CBHs, podendo criar subsedes para um atendimento mais qualificado dos colegiados, considerando a área territorial abrangida, e desde que tenha recursos financeiros disponíveis. **(Ressalva 02)**

Dos recursos para o custeio administrativo:

37. Conforme Decreto nº 47.633/19 o Plano Orçamentário Anual consiste em um *“instrumento normativo aprovado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica que estabelece as diretrizes de aplicação dos recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos destinado ao custeio da Agência de Bacia Hidrográfica ou entidade equiparada.”*

38. Os comitês de bacias hidrográficas devem aprovar o orçamento anual elaborado pela entidade, de acordo com o que determina o artigo 43, inciso XII, da Lei nº 13.199/99.

39. Além disso, frisa-se que nas hipóteses de integração a entidade deve ter um contrato de gestão para cada CBH (art. 6º, DN 19/06), podendo optar por apresentar um plano de custeio para cada contrato, ou em conjunto.

Art. 6º Na hipótese de integração prevista no §1º do artigo 2º desta Deliberação, o contrato de gestão será celebrado entre o Estado e a entidade equiparada pelo CERH-MG, independentemente, para cada Comitê de Bacia Hidrográfica, de modo que uma mesma entidade equiparada à Agência de Bacia poderá ter mais de um contrato de gestão firmado com o Estado de Minas Gerais.

40. No que se refere aos parágrafos 2º e 3º a redação conflita com o disposto no próprio pacto, tendo em vista que ora propõe o compartilhamento dos recursos para custeio de uma forma geral para a sede da entidade; ora obriga que o custeio das sedes seja arcado pelos recursos da própria bacia hidrográfica. Neste ponto, parece-nos que o texto refere ao que chamamos de subsedes, quando, então, faria sentido a redação proposta. **(Ressalva 03)**

41. Quanto ao parágrafo 4º, o plano orçamentário anual deve ser aprovado pela plenária do CBH. Ainda que a Câmara Integrada de Planejamento e Gestão possa apreciar e recomendar sua aprovação, esta competência é do plenário do comitê, conforme se depreende dos incisos do artigo 43, da Lei nº 13.199/99: **(Ressalva 04)**

Art. 43 (...)

IV – aprovar planos de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, inclusive financiamentos de investimentos a fundo perdido;

XII – aprovar o orçamento anual de agência de bacia hidrográfica na sua área de atuação, com observância da legislação e das normas aplicáveis e em vigor;

XIII – aprovar o regime contábil da agência de bacia hidrográfica e seu respectivo plano de contas, observando a legislação e as normas aplicáveis;

Dos recursos para investimentos nas Bacias Hidrográficas:

42. Quanto aos recursos de investimentos (despesas finalísticas) estes são executados de acordo com o Plano Diretor da Bacia Hidrográfica, motivo pelo qual não serão compartilhados e devem ser aprovados separadamente para cada CBH.

43. De acordo com o Decreto nº 47.633/19, o Plano Plurianual de Aplicação é o “*instrumento normativo aprovado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica que estabelece as diretrizes de aplicação dos recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e as condições a serem observadas para a sua utilização.*”

44. A Lei Estadual nº 13.199/99 é enfática ao afirmar que os recursos arrecadados devem ser aplicados na bacia de origem.

Art. 28 – Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados, na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I – no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos no Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica;

II – no pagamento de despesas de monitoramento dos corpos de água e custeio dos órgãos e entidades integrantes do SEGRH-MG, na sua fase de implantação. (grifos nosso)

45. No caso do percentual de 7,5% (sete e meio por cento), referente ao custeio da entidade, por se tratar de uma única entidade que realizará o papel de secretaria executiva dos oito comitês

envolvidos, como dito acima, o compartilhamento dos recursos é possível, desde que aprovado pelos CBHs, uma vez que a junção deste recurso é que irá, inclusive, caracterizar a viabilidade econômica-financeira da bacia permitindo a assinatura do contrato de gestão e a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos na região hidrográfica.

Do acompanhamento do Contrato de Gestão:

46. O texto insere como competência do Grupo Integrado de Acompanhamento do Contrato de Gestão monitorar e avaliar o desempenho da entidade quanto a execução do Contrato de Gestão e dos instrumentos de planejamento. Para que a avaliação seja realizada são previstas, no mínimo, 2 (duas) reuniões anuais.

47. Importante frisar que tal atribuição não retira do IGAM a competência prevista nos artigos 10 e 11 do Decreto nº 47.633/19:

Art. 10 – A execução dos contratos de gestão será supervisionada e acompanhada pelo Igam, o qual prestará o apoio necessário à Agência de Bacia Hidrográfica ou entidade equiparada para o cumprimento do objeto.

Art. 11 – A avaliação da execução do contrato de gestão dar-se-á por meio de acompanhamento das atividades desenvolvidas pela Agência de Bacia Hidrográfica ou entidade equiparada, inclusive na sede da referida entidade, procedendo a orientações e ajustes para o correto cumprimento do objeto contratual, podendo contar com o apoio dos demais entes da Administração Pública direta e indireta, sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos de controle interno e externo do Estado.

§ 1º – O Igam deverá elaborar o Relatório de Avaliação Anual de Execução do Programa de Trabalho e encaminhá-lo à Agência de Bacia Hidrográfica ou entidade equiparada, ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e ao CERH-MG.

§ 2º – O acompanhamento e a metodologia de avaliação serão determinados pelo Igam.

Da composição da Comissão de Avaliação do processo de seleção da entidade. Câmara Integrada de Planejamento e Gestão. Grupo Integrado de Acompanhamento do Contrato de Gestão.

48. Por fim, esta parte do texto traz a composição das instâncias de apoio dos comitês no processo de integração. A Comissão de Avaliação do Processo de Seleção e o Grupo Integrado de Acompanhamento do CG terão no total 16 (dezesesseis) membros, sendo 8 (oito) titulares e 8 (oito) suplentes, sendo que cada CBH indicará um titular e um suplente, de segmentos distintos, tendo uma paridade entre os comitês participantes.

49. A Câmara Integrada de Planejamento e Gestão será composta pelos integrantes das Câmaras Técnicas de Planejamento e Gestão de cada Comitê de Bacia Hidrográfica dos afluentes mineiros do Rio Grande.

50. Como já mencionado no corpo desta nota jurídica, não há previsão na legislação sobre estas instâncias de apoio, sendo os critérios de indicação e as atribuições formulados por conveniência das partes signatárias, desde que não contrariem previsão legal.

III – CONCLUSÃO

51. Pela análise dos autos, esses são os esclarecimentos e orientações de natureza jurídica que podem ser apresentados à minuta do Pacto de Integração entre os comitês de bacia hidrográfica dos afluentes mineiros do Rio Grande, que tem como escopo selecionar e equiparar uma única entidade para exercer as funções de entidade equiparada.

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2022.

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

[1]GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de Águas: Disciplina Jurídica das Águas Doces. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 24/11/2022, às 14:22, 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 **56623934** e o código CRC **C94F0FF2**.