



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

Processo nº 2240.01.0003739/2022-38

Procedência: GECBH/IGAM.

Interessados: GECBH/IGAM, DGAS/IGAM e GAB/IGAM.

Número: 036/2021

Data: 27/04/2022

Classificação temática: Órgãos estaduais. Comitê de Bacia Hidrográfica.

Precedentes: Nota jurídica nº 029/2022 da Procuradoria do IGAM.

Referências normativas: Lei Estadual nº 13.199/99. Decreto Estadual nº 41.578/01. Decreto Estadual nº 42.596/02. Deliberação Normativa CERH/MG nº 69/21.

Ementa: Direito Administrativo. Comitê de Bacia Hidrográfica. Alteração Regimental - Competências do IGAM para assessoramento técnico e assessoramento administrativo de Comitê de Bacia Hidrográfica. Princípio da legalidade. Condições de validade.

NOTA JURÍDICA Nº 036/2022

RELATÓRIO

1. Por meio do SEI/MG (sistema eletrônico de informações) foram encaminhados à Procuradoria do IGAM os autos do processo administrativo (eletrônico) SEI nº 2240.01.0003739/2022-38 no qual tramita proposta de assessoramento ao Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Baixo Rio Grande (CBH GD8) para os fins de emissão de deliberação normativa que altera o regimento interno daquele órgão colegiado (45418880)[1].

2. A GECBH/IGAM solicitou a este órgão de assessoramento jurídico que realize análise jurídica da minuta de deliberação normativa conforme se lê no memorando nº 24/2022 (45420209) conforme se lê adiante:

"Encaminhamos processo para análise e emissão de parecer jurídico sobre proposta de Deliberação Normativa do Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Baixo Rio Grande (CBH GD8) que altera e estabelece o Regimento Interno do referido Comitê, em substituição à Deliberação Normativa CBH GD8 nº 01, de 07 de maio de 2019 - Regimento interno em vigor."

3. Os autos deste processo administrativo estão instruídos com os seguintes documentos: cópia da Deliberação Normativa nº 01/2019 do GD8 – regimento interno (45418688); cópia da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG (45418730); cópia do ofício nº 01/2022 do GD8 (45418803); minuta de deliberação normativa do GD8 (45418880); nota técnica nº 09/2022 da GECBH/IGAM (45418952); cópia de quadro comparativo (45420060); e memorando nº 24/2022 da GECBH/IGAM (45420209).

Parecer.

4. Feito um breve relato a respeito do caso, passa-se a examinar a disciplina jurídica que se aplica à proposta sob exame. Ressalte-se que, tendo 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. Tendo em vista a presunção de legitimidade dos atos administrativos, os 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. Ademais, 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. A presente consulta encontra respaldo legal no artigo 17, do Decreto Estadual nº 41.578/01:

“Art. 17 – A aprovação pelos comitês de bacia hidrográfica de seu regimento interno e suas modificações, será precedida de análise e parecer jurídico do IGAM, observado o disposto no inciso IV do artigo 42 da Lei nº 13.199/1999.”

8. Pois bem, 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.

9. 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, *in verbis*:

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

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

10. Dada a composição colegiada prevista pela norma do art. 36 da Lei Estadual nº 13.199/1999, cada CBH do EMG é integrado por representantes da sociedade civil, por representantes dos usuários de recursos hídricos, e por representantes do poder público estadual e do poder público municipal. Os integrantes de um CBH desenvolvem as suas competências por meio de um modelo denominado de estrutura horizontal de gestão no qual todos os integrantes apresentam e discutem os

problemas da bacia hidrográfica em atividades dialógicas, o que permite a tomada das decisões relativas à gestão pública dos recursos hídricos a partir de uma atividade democrática e, portanto, participativa.

11. A composição dos CBHs do EMG também deve ser paritária entre os representantes do poder público estadual, os representantes do poder público municipal, os representantes dos usuários de recursos hídricos e os representantes da sociedade civil segundo estabelecem as mencionadas normas do art. 36 da Lei Estadual 13.199/1999:

“Art. 36 – Os comitês de bacia hidrográfica serão compostos por:

I – representantes do poder público, de forma paritária entre o Estado e os municípios que integram a bacia hidrográfica;

II – representantes de usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, com sede ou representação na bacia hidrográfica, de forma paritária com o poder público.”

12. Em conformidade com as normas do art. 3º, IX, da Lei Estadual nº 21.972/2016 bem como com as normas do art. 33, IV, e do art. 43 da Lei Estadual nº 13.199/1999 os CBHs do EMG funcionam como conselhos (isto é, órgãos consultivos) regionais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema) e, portanto, são competentes para a implementação e o acompanhamento da política de recursos hídricos em suas respectivas áreas de atuação, com vistas a promover o uso racional, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos, medidas que implicam na melhoria da qualidade do meio ambiente, cuja utilização corresponde a um direito transindividual previsto pela norma do art. 225, caput, da CRFB/1988.

13. A propósito da instituição e do funcionamento dos CBH's a jurista Maria Luiza M. Granziera esclarece que:

“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.” (GRANZIERA, 2014, pgs. 161 e 162) [2]

14. Por se tratarem de órgãos colegiados da Administração Pública direta e, ademais, por expressa previsão dos decretos estaduais de efeito executivo que os instituem – no caso do CBH GD8 trata-se do Decreto Estadual nº 42.960/2002 – os CBH's do EMG detêm a prerrogativa de editar os seus respectivos regimentos internos para organizar as suas estruturas internas de decisão e também para disciplinar os procedimentos a partir dos quais as competências institucionais serão exercidas.

15. Com o intuito de organizar as inúmeras atribuições conferidas aos CBHs do EMG pelas normas do art. 43 da Lei Estadual nº 13.199/1999, com o intuito de otimizar a execução das atividades, e também com o intuito de uniformizar os procedimentos internos, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (CERH/EMG) editou a Deliberação Normativa nº 69/2021 a fim de disciplinar a elaboração dos regimentos internos dos 36 (trinta e seis) CBHs do EMG, em vista da norma do art. 41, VIII, daquela lei estadual e da norma do art. 16 do Decreto Estadual nº 41.578/2001.

16. O CBH GD8, de acordo com o que se mencionou acima, foi instituído por meio do Decreto Estadual nº 42.960/2002, cujas normas do art. 3º definiram a composição paritária daquele órgão colegiado, conforme se lê adiante:

“Art. 3º - O Comitê será composto por:

I - até 16 (dezesseis) representantes do Poder Público, de forma paritária entre o Estado e os Municípios que integram a Bacia Hidrográfica;

II - até 16 (dezesseis) representantes de usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, com sede e comprovada atuação na Bacia Hidrográfica.”

17. O Decreto Estadual nº 42.960/2002 também estabeleceu quanto ao CBH GD8: o seu território de atuação corresponde aos Municípios que foram a bacia hidrográfica (“região hidrográfica”) dos afluentes mineiros do rio Grande (parágrafo único do art. 1º); as suas atribuições institucionais (art. 2º); o procedimento de indicação e de escolha dos seus membros (art. 5º); a necessidade de o regimento interno definir o quórum para a deliberação dos seus atos (art. 6º); a definição da sede em um dos Municípios que integram a bacia hidrográfica (art. 9º); e a competência de edição de seu regimento interno (art. 10).

18. Uma vez que a norma do art. 42 da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG determinou aos CBH’s do EMG a adequarem os seus regimentos internos aos dispositivos daquela deliberação normativa, o CBH GD8 formulou uma nova redação para o seu regimento interno (45418880). E esta proposta só será válida se estiver ajustada às normas da Lei Estadual nº 13.199/1999, às normas do Decreto Estadual nº 41.578/2001, às normas do Decreto Estadual nº 42.960/2002 e, também, às normas da referida Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG.

19. No exame que se segue serão feitas referências a apenas os dispositivos do texto que forem passíveis de questionamento, de ressalvas e ou de recomendações por parte da Procuradoria do IGAM as quais, ademais, se basearão nas normas do art. 2º, § 2º, em diante, do Decreto Estadual nº 48.333/2021 bem como das outras normas aplicáveis ao caso – isto é, as normas da Lei Estadual nº 13.199/1999, do Decreto Estadual nº 41.578/2001, do Decreto Estadual nº 42.960/2002 e da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG, entre outras.

Da Minuta

20. De acordo com a norma do § 1º do art. 3º da Deliberação Normativa n 69/2021 do CERH/EMG o regimento interno de um CBH do EMG deverá identificar os principais cursos de água integrantes das respectivas sub-bacias ou conjunto de bacias hidrográficas e todos os Municípios que se localizem na área de atuação do CBH. Contudo, os dados relativos à área de drenagem, à população estimada, ao clima, e à disponibilidade hídrica não estão previstos por aquela norma.

21. Uma vez que o regimento interno não pode dispor de forma diversa das normas a que o CBH GD8 está subordinado, então o trecho do § 1º do art. 3º da minuta identificado abaixo entendemos pela sua supressão (**ressalva nº 01**), qual seja:

“Apresentando uma área de drenagem de 18.784 km² e abrangendo um total de 21 sedes municipais, a bacia possui uma população estimada de 555.401 habitantes. O clima na bacia é considerado semiúmido, havendo de quatro a cinco meses secos por ano, situando-se a disponibilidade hídrica entre 2 e 10 litros por segundo por quilômetro quadrado.”

20. O § 3º do art. 4º da minuta prevê que:

"§ 3º Como integrante de bacia hidrográfica cujo curso principal é de domínio da União, o Comitê deverá articular-se com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, acompanhando e participando das deliberações pertinentes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Grande."

21. Os rios estaduais constitutivos das bacias hidrográficas do EMG fazem parte das bacias hidrográficas dos rios federais - isto é, do curso de água de titularidade da União - de acordo com as normas do art. 1º, V, e do art. 8º da Lei Federal nº 9.433/1997. E há CBHs da União instituídos a com base naquelas bacias hidrográficas dos rios federais, *ex vi* a norma do art. 37 (em especial do seu parágrafo único) da Lei Federal nº 9.433/1997.

22. É de se esperar que no desempenho de suas competências institucionais - vide as normas do art. 38 da referida Lei Federal nº 9.433/1997 - as decisões emitidas pelos CBHs da União venham repercutir de forma indireta tanto no regime hídrico dos cursos de água de propriedade do EMG e, ademais, quanto também na gestão pública que os CBHs do EMG exercem nos seus respectivos âmbitos de atuação.

23. Segundo a norma do art. 33, III, da Lei Federal nº 9.433/1997, os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos integrantes do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, sejam quais forem os entes federativos (ou a União, ou os Estados, ou o Distrito Federal) titulares dos cursos de águas a partir dos quais aqueles CBHs são instituídos, e sejam quais forem os entes federativos dos quais aqueles CBHs façam parte da Administração Pública.

24. Uma vez que um dos objetivos do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos é coordenar (e, por implicação lógica, promover) a gestão integrada das águas, é razoável concluir que os CBHs do EMG detenham a prerrogativa de praticar atos de articulação institucional com os CBHs da União dos quais as bacias hidrográficas federais abranjam as bacias hidrográficas estaduais. Aliás, tal conclusão é deduzida por aplicação analógica da norma do art. 37, I, da Lei Federal nº 9.433/1997 e da norma do art. 43, I, da Lei Estadual nº 13.199/1999.

25. Assim, entende-se que, salvo melhor juízo, embora não haja previsão expressa na Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG, é lícita a inclusão no regimento interno do CBH GD8 daquele dispositivo que foi proposto no § 3º do art. 4º da minuta, por se tratar da previsão de uma competência inerente a qualquer CBH do EMG.

26. O inciso VII do art. 5º está redigido assim:

"Art. 5º O CBH dos Afluentes Mineiros do Baixo Rio Grande tem as seguintes funções, no âmbito de suas competências:

(...)

VII – promover o direito de acesso de todos aos recursos hídricos conforme art. 3º da Lei Estadual nº 13.199/99."

27. As competências dos CBHs do EMG estão definidas em caráter geral pelas normas do art. 38 da Lei Federal nº 9.433/1997 e em caráter específico pelas normas do art. 43 da Lei Estadual nº 13.199/1999. Ainda que o direito de acesso das pessoas naturais e das pessoas jurídicas aos recursos hídricos seja princípio tácito da política nacional de recursos hídricos e seja um princípio (ou fundamento) expresso da política estadual de recursos hídricos, não há entre as competências legais dos CBHs do EMG a prerrogativa de promoção do direito de acesso aos recursos hídricos. Tal competência equivale à prerrogativa de outorgar o direito de uso de recursos hídricos aos interessados. E tal competência é, no âmbito da Administração Pública do EMG, uma prerrogativa institucional do IGAM de acordo com o que preveem as normas do art. 19, § 2º, da Lei Estadual nº 13.1999 e a norma do art. 12, IV, da Lei Estadual nº 21.972/2016.

28. Por exigência expressa da norma do art. 37, caput, da CRFB/1988 bem como por exigência expressa da norma do art. 13, caput, da CE/1989 os atos normativos de caráter regulamentador e complementar a serem editados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública do EMG estão

subordinados de forma estrita à lei (princípio da legalidade). Logo, é nula a proposta de emitir ato regulamentador que contrarie expresso dispositivo legal, no caso, que contrarie os referidos dispositivos do art. 19, §2º, e do art. 43 da Lei Estadual nº 13.199/1999 e a norma do art. 12, IV, da Lei Estadual nº 21.972/2016. Por conseguinte, o CBH GD8 não detém o condão de ampliar as suas competências institucionais (**ressalva nº 02**). Neste caso, deve ser providenciada a supressão do inciso VII do art. 5º da minuta.

29. O inciso I do § 3º do art. 12 da minuta tem a seguinte redação:

"§3º O parecer de vista deverá ser encaminhado ao presidente ou secretário do Comitê em até 15 (quinze) dias úteis contados da reunião em que foi solicitado.

I – Nos casos referentes aos Processos de Outorgas de Grande Porte ou Potencial Poluidor, deverão ser observados os prazos do art. 19, deste Regimento, para que o parecer de vista possa ser pautado na plenária subsequente."

30. Nada obstante, não se depreende da redação apresentada pelo art.19 da minuta, outros prazos regimentais a serem observados (**ressalva n.03**)

31. Foram redigidos da seguinte forma os incisos III e IV do art. 22 da minuta:

"Art. 22 As reuniões terão sua pauta preparada pelo Secretário e aprovada pelo Presidente do Comitê, da qual constará, necessariamente:

(...)

III – comunicado dos conselheiros;

IV – leitura do expediente e das comunicações da ordem do dia;"

32. Tal como referido acima, o texto normativo deve ser conciso e, por consequência lógica, não deverá conter expressões redundantes, repetitivas ou que não explicitem enunciados necessários à compreensão das normas a serem estatuídas, ex vi as norma do art. 9º, caput e I, da Lei Complementar Estadual nº 78/2004, bem como as normas do art. 2º, § 2º, e do 4º do Decreto Estadual nº 48.333/2021.

33. Ora, segundo o inciso IV daquele art. 22 da minuta, após a leitura do ato de convocação no qual está registrado o expediente da reunião, será oportunizado aos Conselheiros apresentar comunicados de interesse do CBH GD8. Aliás, esta é a ordem em que os atos da reunião de qualquer CBH do EMG deverão ser realizados, vide as normas do art. 22 da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG.

34. Assim, devido ao fato de prever de modo repetitivo a execução de um ato durante as sessões do CBH GD8, orientamos pela supressão do inc.III do art.22 da minuta (**Ressalva n.04**). E em virtude desta supressão, atentamos para a necessidade de renumeração dos incisos subsequentes.

35. O § 8º do art. 23 da minuta tem a redação seguinte:

"Art. 23 A plenária do CBH dos Afluentes Mineiros do Baixo Rio Grande reunir-se-á em sessão pública.

(...)

§8º Qualquer membro do comitê poderá abster-se de votar, mediante justificativa."

36. O art. 10, IX, da minuta já prevê a possibilidade de um Conselheiro do CBH GD8 se abster de votar conquanto tenha o dever de justificar a razão de sua abstenção. Aquele dispositivo está

baseado na norma do art. 10, IX, da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG. Neste sentido, orientamos pela supressão do referido inciso, por encontrar-se repetitivo na norma (**Ressalva n. 05**)

37. A redação do §11 do art. 26 da minuta é tal como reproduzida adiante:

"§ 11 No caso de haver chapa única, a mesma pode ser eleita por aclamação da plenária dispensando a votação aberta e nominal."

38. A norma do art. 26, § 6º, da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG definiu que a forma de participação no processo de eleição dos cargos de direção de CBHs do EMG será a votação aberta e nominal. Assim, mesmo que haja apenas um grupo de candidatos mobilizado em chapa, aquela forma de participação não poderá ser alterada, afinal os atos normativos e, por conseguinte, o regimento interno do CBH GD8 estão subordinados às normas regulamentadoras que foram editadas pelo CERH/EMG. Assim, aquele dispositivo está contrariando a regra prevista no art.26 da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG, devendo ser realizada sua supressão (**ressalva nº 06**).

39. Consta a seguinte redação do inciso III do art. 31 da minuta:

"Art. 31 Compete ao Secretário:

(...)

III - realizar o encaminhamento adequado, de acordo com a tramitação administrativa prevista neste Regimento, as deliberações, moções e demais manifestações do Comitê, até sua análise na Plenária; "

40. O inciso II do art. 31 da minuta já atribui ao Secretário do CBH GD8 a função de realizar o encaminhamento das minutas de atos do colegiado até o momento em que vierem a ser apreciadas pela plenária. Idem quanto à norma do III do art. 31 da Deliberação Normativa nº 69/2021 do CERH/EMG. Dada a repetição das duas normas referidas acima, e dada a violação à imposição legal de o texto normativo ser conciso, o inciso III do art. 31 da minuta não tem amparo jurídico (**ressalva nº 07**).

41. O inciso XI do mesmo art. 31 da minuta foi redigido assim:

"Art. 31 Compete ao Secretário:

(...)

X - dar transparência e manter atualizadas as informações, trimestralmente, das entradas e aplicações dos recursos do comitê;"

42. Não parece desarrazoado um Secretário de CBH do EMG disponibilizar informações de interesse do órgão colegiado bem como atualizar tais informações. No entanto, não há previsão na Lei Estadual nº 13.199/1999 para que o EMG ou o IGAM transfira recursos financeiros de maneira direta para um CBH do EMG. Na verdade, tanto a transferência quanto a aplicação de recursos financeiros destinados ao funcionamento de um CBH do EMG será feita à conta de uma Agência de Bacia Hidrográfica segundo dispõem as normas do art. 38 e do art. 44, V, XIV e XXII, da Lei Estadual nº 13.199/1999. Neste sentido, e salvo melhor juízo, dada a ambiguidade da expressão "das entradas e aplicações dos recursos do comitê" do inciso XI do art. 31 da minuta, entendemos deverá ser suprimida (**Ressalva n. 08**)

43. Por fim, solicitamos que seja realizada uma revisão geral no texto para verificar se a ordem dos artigos, parágrafos e incisos estão corretas, em cumprimento a técnica legislativa. (**Recomendação n. 01**)

Conclusão.

44. Assim, diante do exposto e tudo o mais que dos autos consta, salvo melhor juízo a Procuradoria do IGAM entende que a proposta de emissão de deliberação normativa do CBH GD8 (45418880), que tem por objeto o novo regimento interno daquele órgão colegiado, será válida desde que solucionadas as ressalvas identificadas nesta nota jurídica.

Belo Horizonte, 27 de abril de 2022.

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

[1] Referência da identificação numérica da minuta de deliberação normativa que se encontra em formato digital nos autos do processo administrativo (eletrônico) nº 2240.01.0003739/2022-38 mantido na plataforma do SEI/MG. Todos os demais documentos serão referidos nesta nota jurídica nº 036/2022 de igual maneira.

[2] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito das Águas. Disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 4ª edição revista e atualizada, 2014, 242 páginas.



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 28/04/2022, às 09:37, 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 **45494776** e o código CRC **1FE9682D**.