



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

Processo nº 2240.01.0002133/2020-47

Processo n º 2240.01.0002133/2020-47

Procedência: IGAM

Interessado: Diretoria de Gestão e Apoio ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - DGAS

Número: 105

Data: 14/09/2020

Classificação Temática: Direito administrativo. Deliberação Normativa CERH

Ementa: Regulamentação dos preços pelo uso da cobrança de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Minuta de Deliberação Normativa CERH. Lei Estadual nº 13.199/99, Decreto Estadual nº 41.578/2001, Decreto Estadual nº 47.065/2016 e Deliberação Normativa CERH/MG nº 44/2014. Condições para a emissão da deliberação normativa.

NOTA JURÍDICA nº 105/2020

1. Recebemos nesta Procuradoria consulta formulada através do documento (19149773), para análise e emissão de nota jurídica da minuta de Deliberação Normativa do CERH (19148954) que visa aprovar os preços públicos unitários constantes no anexo único, estabelecidos na Deliberação CBH Rio das Velhas nº 03, de 03 de agosto de 2020, para a cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas.
2. Os autos do processo administrativo (eletrônico) foram instruídos com os seguintes termos: deliberação CBH Rio das Velhas nº 03, de 03 de agosto de 2020 (17825627), pauta da 72ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão - CTIG do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/MG (18660381), decisão 72ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão - CTIG do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/MG (19097800), minuta da deliberação normativa CERH/MG (19148954), documento com consulta jurídica (19149773) e memorando.IGAM/GECON nº 52/2020 (19262244).
3. Feito um breve relato a respeito do caso, passa-se a examinar a disciplina jurídica que se aplica à situação. Ressalte-se 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.

4. Preliminarmente, cabe informar que o instrumento jurídico Deliberação Normativa e outros atos administrativos normativos não podem inovar e/ou alterar no ordenamento jurídico, consoante se nota nos dizeres de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo.

Os atos administrativos normativos não podem inovar o ordenamento jurídico, criando para os administrados direitos e obrigações que não se encontrem previamente estabelecidos em uma lei.

A função dos atos normativos não é, entretanto, simplesmente repetir a o que se encontra enunciado na lei. Sendo destinados a possibilitar a fiel execução de leis pela administração, os atos administrativos devem detalhar, explicitar o conteúdo das leis que regulamentam e, sobretudo, uniformizar a atuação e os procedimentos a serem adotados pelos agentes administrativos, sempre que se deparem com situações concretas semelhantes.

(...)

São exemplos de atos normativos os decretos regulamentares, as instruções normativas, os atos declaratórios normativos, algumas resoluções editadas por agências reguladoras, dentre muitos outros (a denominação utilizada pelos diferentes órgãos e entidades administrativas não é uniforme)^[1].

5. Em observância ao princípio da legalidade, temos que a atividade da Administração Pública, nesta incluída a prática de atos sobre a sua área de competência e funcionamento, deve estar sempre atrelada à lei. Neste sentido, não poderá a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando-a, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Neste sentido, destacamos ainda o entendimento do jurista e advogado Celso Antônio Bandeira de Mello em artigo publicado^[2]:

*Segue-se que os regulamentos não podem aportar à ordem jurídica direito ou obrigação que já não estejam, na lei, previamente **caracterizados e de modo suficiente**, isto é, nela delineados, ao menos pela indicação dos critérios e balizamentos indispensáveis para o reconhecimento de suas composturas básicas.*

Foi o que de outra feita averbamos, apostilando que “há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. A identificação referida não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege” (Ato Administrativo e Direitos dos Administrados, Ed. RT, 1981, p. 98).

6. Neste sentido, considerando que os atos administrativos também se manifestam pela via das deliberações normativas, a validade destas está subordinada a conformidade de seu conteúdo com a lei, não podendo, por consequência, contrariar a lei, criar direitos ou impor obrigações, proibições ou penalidades que nela não estejam previstas, sob pena de ofensa ao Princípio da Legalidade.
7. A proposta de emissão de deliberação normativa do CERH foi fundamentada nas justificativas elaboradas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas na Deliberação CBH RIO DAS VELHAS Nº 03, de 03 de agosto de 2020 (17825627).

CONSIDERANDO o disposto no parágrafo único do art. 24 da Lei Estadual 13.199, de 29 de janeiro de 1999, que define que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, dentre outros, visa reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções incluídos nos planos de recursos hídricos;

CONSIDERANDO que compete ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais estabelecer os critérios e as normas gerais sobre a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos, de acordo com o art. 41 da Lei Estadual 13.199, de 29 de janeiro de 1999;

CONSIDERANDO que compete aos comitês de bacia hidrográfica estabelecer critérios e normas e aprovar os valores propostos para cobrança pelo uso de recursos hídricos, de acordo com o art. 43 da Lei Estadual 13.199, de 29 de janeiro de 1999;

CONSIDERANDO que compete às agências de bacia hidrográfica propor aos comitês de bacia hidrográfica os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, de acordo com o art. 45 da Lei Estadual 13.199, de 29 de janeiro de 1999;

CONSIDERANDO a Deliberação Normativa CBH Rio das Velhas nº 03, de 20 de março 2009, que estabeleceu critérios e normas e define mecanismos básicos da cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio das Velhas;

CONSIDERANDO a Deliberação Normativa CERH nº 185 de 26 de agosto de 2009, que aprovou a metodologia de cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas na forma da Deliberação Normativa CBH Rio das Velhas nº 03, de 20 de março 2009;

CONSIDERANDO a Nota Técnica Agência Peixe Vivo nº 039/2020, de 04 de maio de 2020, que demonstrou que entre março de 2009 até o mês de março de 2020 houve uma inflação acumulada de 83% de acordo com o Índice Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); e

CONSIDERANDO a proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho instituído na 107ª Reunião Plenária Ordinária do CBH Rio das Velhas, de 06 de fevereiro de 2020, e referendada pela Câmara Técnica de Outorga e Cobrança – CTOC, em reunião realizada em 17 de julho de 2020.

8. Segundo as normas do art. 2º da Lei Federal nº 4.717/1965 a validade de todo ato administrativo depende de (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.

9. A minuta em questão encontra-se revestida sob a forma de deliberação normativa, molde adequado aos atos administrativos – gerais e individuais – emanados de autoridades outras que não o Chefe do Executivo.
10. No âmbito do Executivo Estadual as deliberações correspondem a atos normativos editados por órgãos colegiados da administração direta e indireta, que discipline e regulamente matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicule normas gerais ou crie comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão, conforme disposto no art. 2º, II, a e b, do Decreto Estadual nº 47.065/2016:

*Art. 2º – O disposto neste decreto aplica-se à elaboração dos seguintes atos:
(...)*

II – de competência das demais autoridades do Poder Executivo:

a) resolução: de competência dos Secretários de Estado, quando reunidos ou individualmente, que discipline e regulamente matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicule normas gerais ou crie comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão;

b) deliberação: de competência dos órgãos colegiados da administração direta e indireta, com mesma abrangência e finalidade de resolução;

11. A presidência do CERH é exercida pela pessoa que ocupa o cargo de Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ao qual, por sua vez, compete assinar as deliberações do Plenário, vide as normas do art. 6º e do art. 13, IV, da Deliberação Normativa CERH/MG nº 44/2014. Esta competência administrativo-normativa é o pressuposto para a competência de emitir orientações para execução dos atos abstratos.

Art. 6º. A Presidência do CERH será exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo Secretário de Estado-Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e, na falta ou impedimento deste, pelo Diretor Geral do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM.

Art. 13. Compete ao Presidente do CERH exercer as seguintes atribuições:

I - dirigir os trabalhos do Conselho, convocar e presidir as sessões do Plenário;

II - homologar e fazer cumprir as decisões do CERH-MG;

III - representar o CERH-MG e assinar atas, ofícios e demais documentos a ele referentes;

IV - assinar as deliberações do Plenário;

12. Noutro giro, no que atine à competência material para o edição do ato, depreende-se que o objeto da minuta é aprovar os preços públicos unitários constantes no anexo único, estabelecidos na Deliberação CBH Rio das Velhas nº 03, de 03 de agosto de 2020, para a cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, vide o preâmbulo e o art. 1º da minuta da deliberação normativa CERH (19148954) que assim estabelece:

" Art. 1º - Ficam aprovados os preços públicos unitários constantes no anexo único, estabelecidos na Deliberação CBH Rio das Velhas nº 03, de 03 de agosto de 2020, para a cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas."

13. Com efeito, esta matéria está dentro das competências do CERH/MG em estabelecer normas gerais referentes a cobrança pelo uso de recursos hídricos e fixação dos valores a serem cobrados, conforme preceituam os artigos 6º, III, do Decreto Estadual nº 41.578/2001 e o art. 25, § 2º, da Lei 13.199/99.

Art. 6º - O CERH-MG estabelecerá, mediante deliberação normativa, os critérios e normas gerais atinentes a:

(...)

III - cobrança pelo uso de recursos hídricos;

Art. 25 – No cálculo e na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, serão observados os seguintes aspectos, dentre outros:

(...)

§ 2º – Os procedimentos para o cálculo e a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso da água serão aprovados pelo CERH-MG.

14. Em relação aos requisitos do ato administrativo, o objeto da minuta é aprovar os preços públicos unitários constantes no anexo único, estabelecidos na Deliberação CBH Rio das Velhas nº 03, de 03 de agosto de 2020, para a cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, vide o art. 1º da minuta da portaria (19148954).

15. O motivo da emissão da Deliberação Normativa é garantir que valores fixados estejam dentro dos parâmetros estabelecidos pelas normas de regência da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, conforme fundamentada nos considerandos da Deliberação CBH Rio das Velhas nº 03, de 03 de agosto de 2020. (17825627).

CONSIDERANDO a Nota Técnica Agência Peixe Vivo nº 039/2020, de 04 de maio de 2020, que demonstrou que entre março de 2009 até o mês de março de 2020 houve uma inflação acumulada de 83% de acordo com o Índice Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); e

CONSIDERANDO a proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho instituído na 107ª Reunião Plenária Ordinária do CBH Rio das Velhas, de 06 de fevereiro de 2020, e referendada pela Câmara Técnica de Outorga e Cobrança – CTOC, em reunião realizada em 17 de julho de 2020.

16. Com base na leitura do artigo 1º da minuta em análise e na Deliberação CBH Rio das Velhas nº 03, de 03 de agosto de 2020, constata-se que a finalidade do ato é a obtenção do interesse público e o respeito ao princípio da legalidade, vez que à alteração visa garantir a

atualização monetária dos preços públicos frente a inflação acumulada entre março de 2009 e março de 2020.

17. Ademais, no que tange a necessidade de cumprimento das exigências da Resolução Conjunta SEMAD/ARSAE/FEAM/IEF/IGAM Nº 2.953, de 24 de março de 2020, a área técnica justificou, por meio do Memorando.IGAM/GECON nº 52/2020 (19262244), que a situação descrita na minuta da Deliberação CERH/MG se enquadra nas hipóteses de exceções descritas no artigo 2º, I, a e b e inciso II da Resolução Conjunta retro citada.

Art. 2º – A análise de impacto regulatório a que se refere o art. 1º se aplica às resoluções, resoluções conjuntas, portarias e deliberações normativas, ressalvados os:

I – atos normativos de notório baixo impacto, tais como:

a) atos normativos ordinatórios, cujos efeitos sejam restritos ao próprio órgão ou entidade;

b) atos normativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;

c) atos normativos que visam correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos ou numeração de normas previamente publicadas;

d) atos normativos que visam revogação de normas que perderam seus efeitos ou que deixaram de cumprir seus objetivos;

e) atos normativos que visam atualização de normas, sem alteração de mérito; e

f) atos normativos que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito;

II – atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias;

(...)

18. Concluída a análise jurídica quanto aos elementos constituintes do ato normativo, passa-se ao exame jurídico-formal do texto da minuta. A redação deverá estar adequada às normas legais e regulamentares aplicáveis ao caso, sobretudo às normas do Decreto Estadual nº 47.065/2016.

19. Portanto, diante do exposto e tudo o mais que dos autos consta, salvo melhor juízo, a Procuradoria do IGAM não vislumbra óbice legal a emissão da Deliberação Normativa CERH/MG sob exame (19148954).

Belo Horizonte, 14 de setembro de 2020

Valéria Magalhães Nogueira

Procuradora Chefe – Advogada Autárquica

MASP nº 1.085.417-2 – OAB/MG nº 76.662

[1] MARCELO ALEXANDRINO, VICENTE PAULO. *Direito administrativo descomplicado*. 19ª. Ed.rev. e atual. Rio de Janeiro.: Método: São Paulo, 2011, p. 471 e 472.

[2] "Poder" Regulamentar Ante o Princípio da Legalidade - Artigo publicado na edição 64 da [Revista Trimestral de Direito Público – RTDP](#).



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 14/09/2020, às 17:57, 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 **19344146** e o código CRC **A67E78EF**.