



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

Processo nº 2240.01.0000135/2021-58

Procedência: IGAM

Interessado: GERÊNCIA DE INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE GESTÃO - GECON

Número: 100/2021

Data: 25.07.2021

Classificação Temática: DIREITO ADMINISTRATIVO

Ementa: Implementação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos – Ato Administrativo Complexo – Necessidade de Aprovação da Proposta em Duas Esferas Administrativas

Referências normativas: Lei Estadual n. 13.199/99 – Decreto Estadual n. 48.160/2021 – Decreto Estadual n.48.209/2021 – Deliberação Normativa CERH n. 68/2021.

NOTA JURÍDICA Nº 100/2021

CONSULTA

1. Recebemos nesta Procuradoria consulta formulada pela Gerência de Instrumentos Econômicos de Gestão, para análise e emissão de nota jurídica acerca da legalidade da Deliberação CBH AMAP nº 34/2021 publicada em 11 de março de 2021(31284349).

2. Para tanto, mediante Memorando.IGAM/GECON.nº46/2021 (32299523) apresenta os seguintes questionamentos:

“Destaca-se que a referida deliberação foi aprovada em momento anterior da publicação da Deliberação Normativa nº 68/2021 do CERH-MG e do Decreto Estadual 48.160/2021, normativos estes que regulamentam e estabelecem diretrizes para a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos (CRH). Portanto, o entendimento sobre a possibilidade de manutenção de preço e metodologia de cobrança diversos

dos advindos da normativa do CERH-MG afetam os entendimentos sobre as indicações da Gecon na Nota Técnica 11 (31534949), se sugestão ou obrigatoriedade de adequação na proposta do CBH.

Ainda, solicitamos que seja esclarecido se o CERH-MG pode alterar a proposta advinda do CBH para estabelecimento de critérios de cobrança pelo uso de recursos Hídricos. Este entendimento delineará a atuação das instâncias do Conselho na apreciação da proposta do CBH.”

3. De todo o narrado, verifica-se que o expediente nos chega à análise jurídica menos em razão das divergências possivelmente existentes acerca do tema versado na Deliberação CBH AMAP nº 34/2021, senão pelas circunstâncias que caracterizam seu trâmite. Especialmente o fato de ter sido publicada antes da edição da Deliberação Normativa CERH n. 68/2021 que estabelece os critérios e normas gerais sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos aos quais os comitês de bacia hidrográfica deverão observar; bem como o Decreto Estadual n. 48.160/2021 que trouxe novos ditames a regulamentação da cobrança.

4. Lado outro, sobre os critérios técnicos da proposta que são objeto da Deliberação CBH AMAP nº 34/2021, nos parece que as divergências postas à exame, já foram apresentadas. É o que se infere a partir da leitura das duas notas técnicas colacionadas aos autos.

5. Os autos do processo administrativo (eletrônico) foram instruídos, principalmente, com os a seguinte documentação: Deliberação CBH PN 115/2020 (24229617), Nota Técnica nº 3/IGAM/GECON/2021 (24226777), Decreto Estadual nº 48.160/2021 (31284082), Deliberação Normativa do CERH nº 68/2021 (31284196), Deliberação CBH AMAP nº 34/2021 (31284349), Nota Técnica nº 11/IGAM/GECON/2021 (31534949) e Memorando.IGAM/GECON.nº 46/2021 (32299523).

6. Feito um breve relato a respeito do caso, passa-se a examinar a disciplina jurídica que se aplica à situação.

7. 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.

FUNDAMENTAÇÃO

8. A Lei Estadual n. 13.199/99 disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH/-MG, nos termos da Constituição do Estado e na forma da legislação federal aplicável.

9. O Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos tem como um dos seus objetivos, promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos, sendo integrado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG; pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM; pelos comitês de bacia hidrográficas; órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e as agências de bacias hidrográficas ou entidades equiparadas.

10. Ao IGAM, na condição de entidade gestora do SEGRH-MG e nos termos do Decreto Estadual n. 41.578/2001, caberá prestar apoio técnico, operacional e administrativo aos demais órgãos integrantes do SEGRH/MG (art. 9º) de onde destacamos a realização de estudos e propostas técnicas de apoio aos comitês de bacia hidrográfica para o exercício de suas atribuições legais, até que sejam estabelecidas as respectivas agências de bacias hidrográficas.

11. Por sua vez, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG é o órgão central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH ao qual conferiu o legislador importante papel normativo, deliberativo e articulador do planejamento relacionado à gestão das águas. Suas competências encontram-se estabelecidas no artigo 41, da Lei nº 13.199/99 que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, do qual destacamos:

(Lei Estadual nº 13.199/99)

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

(...)

VII – estabelecer os critérios e as normas gerais sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

(...)

(Decreto Estadual nº 48.209/2021)

Art. 4º Ao CERH-MG compete:

(...)

X – estabelecer os critérios e as normas gerais sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

(...)

12. Em matéria de competência normativa, resta-nos claro que a Lei Estadual atribuiu ao CERH a função de atuar como órgão principal do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos ao disciplinar *critérios e normas gerais* sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

13. Por sua vez, os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados instituídos por Decreto do Governador do Estado e têm como finalidade atuar como o parlamento da correspondente bacia hidrográfica, possuindo competências deliberativas, consultivas e normativas a serem exercidas na sua área de jurisdição da qual destacamos:

(Lei Estadual nº 13.199/99)

Art. 43 - Aos comitês de bacia hidrográfica, órgãos deliberativos e normativos na sua área territorial de atuação, compete:

(...)

VI - estabelecer critérios e normas e aprovar os valores propostos para cobrança pelo uso de recursos hídricos;

14. Importante destacar ainda, que caberá a agência de bacia ou entidade a ela equiparada, e na sua ausência ao IGAM, elaborar os estudos necessários à comprovação da viabilidade econômico-financeira na respectiva bacia hidrográfica, incluindo em seus estudos a proposta de metodologia e os valores a serem cobrados:

(Lei Estadual nº 13.199/99)

Art. 45 - À agência de bacia hidrográfica e às entidades a ela equiparadas, na sua área de atuação, compete:

(...)

XII - propor ao comitê de bacia hidrográfica:

(...)

b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;

15. Imperioso reconhecer que além das diretrizes e normas gerais, compete ao CERH/MG ao final, **aprovar em plenária a proposta de cobrança** que deverá ser encaminhada pelo respectivo comitê de bacia hidrográfica:

(Lei Estadual nº 13.199/99)

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.

(Decreto n. 48.160/2021)

Art. 11. Para a implementação da CRH serão consideradas:

(...)

II - os procedimentos para o cálculo e a fixação dos valores de tarifas a serem cobradas pelo uso da água, aprovados pelo CERH-MG, nos termos do § 2º do art. 25 da Lei nº 13.199, de 1999.

16. Denota-se assim, que no âmbito do parlamento das águas é que serão definidos os parâmetros, a metodologia e os valores a serem cobrados, em observância aos critérios gerais estabelecidos pelo CERH, competindo à agência de bacia ou entidade a ela equiparada, onde houver, e ao IGAM (na ausência dessas entidades) elaborarem os estudos necessários para a definição desses critérios e valores, que deverão ser aprovados em duas instâncias administrativas: Comitês e CERH/MG, caracterizando-se como um ato administrativo complexo.

17. Vale destacar o entendimento doutrinário sobre o conceito de ato administrativo complexo, como aquele formado pela manifestação de vontade de órgãos diversos^[i]:

"O ato complexo é apenas um ato administrativo, formado por duas mais ou mais vontades independentes entre si. Ele somente existe depois da manifestação dessas vontades."

18. Os atos administrativos complexos são incompletos enquanto não há a efetiva manifestação de vontades distintas dos diferentes órgãos e/ou entidades necessários à sua formação. Assim sendo, dentro deste processo de construção do ato, o mesmo pode sofrer alterações em decorrência destas manifestações de vontade dentro do âmbito de suas competências.

19. Conclui-se assim, que a implementação dos valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos perante a Bacia Hidrográfica somente se torna exigível após transcorridas todas as fases perante os órgãos envolvidos, no âmbito de suas competências, onde caberá aos órgãos subsequentes a análise do cumprimento dos aspectos técnicos e legais nos termos da legislação estadual afeta ao tema.

20. Destaca-se que, com o escopo de consubstanciar a avaliação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, foi anexada aos autos a Nota Técnica nº 11/IGAM/GECON/2021 (31534949). A possibilidade do CERH/MG balizar suas decisões, nas manifestações técnicas fornecidas pelos órgãos ambientais encontra previsão expressa:

(Decreto n. 48.160/2021)

Art. 5º O CERH-MG tem a seguinte estrutura:

§ 3º São unidades administrativas seccionais de apoio ao CERH-MG vinculados à Semad:

(...)

III - o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - Igam;

§ 5º O Igam é a entidade responsável pela gestão das matérias tratadas no âmbito do CERH-MG e por prover o apoio técnico e jurídico as suas unidades, assegurando a realização de suas reuniões ordinárias e extraordinárias.

Art 7º - Compete ao Presidente:

(...)

VI - requerer ao dirigente do órgão ou da entidade representado na composição do CERH-MG e de outros da Administração Pública pedido de assessoramento técnico formulado pela sua unidade e elaboração de laudos, perícias e pareceres técnicos necessários à instrução de processos submetidos à apreciação do CERH-MG;

21. Após prévia explanação sobre os atos administrativos, as normas aplicáveis e as entidades partícipes do caso em tela, passemos a análise pormenorizada dos questionamentos descritos no Memorando.IGAM/GECON.nº 46/2021 (32299523).

22. Da documentação acostada, depreende-se que a Deliberação CBH AMAP nº 34/2021 será submetida para aprovação em plenária do Conselho Estadual de Recursos Hídricos; de onde extrai-se que o trâmite de implementação da cobrança no âmbito da Bacia Hidrográfica do Alto Paranaíba (CBH-PN1) ainda está em curso.

23. Saliente-se que sobre o aspecto estritamente jurídico, não vislumbra-se nenhuma ilegalidade e ou nulidade na aprovação pelo Comitê dos valores propostos para a cobrança de recursos hídricos na respectiva Bacia Hidrográfica ora submetidos ao CERH-MG, visto que em observância com as normas legais em vigor à época. Com efeito, quando da publicação Deliberação CBH AMAP nº 34/2021, ainda não estavam em vigor a Deliberação Normativa n. 68/2021 tampouco o Decreto Estadual n.48.160/2021, motivo pelo qual não poderiam balizar aquele instrumento.

24. Contudo, conforme já amplamente demonstrado - como ato administrativo complexo - somente após aprovação da Deliberação CBH AMAP nº 34/2021 pelo CERH-MG a proposta se tornará completa e exequível. Outrossim, estando a implementação da cobrança no âmbito da Bacia Hidrográfica do Alto Paranaíba (CBH-PN1) ainda em curso, ao ser submetida a Plenária do CERH, sua análise deverá se consubstanciar na legislação estadual afeta ao tema e em vigor nesta oportunidade, nos limites de sua competência.

25. Por certo, este entendimento não se configura ofensa aos efeitos já produzidos, ante a natureza jurídica do ato administrativo (ato administrativo complexo) conforme amplamente delineado, mas sim em observância a regra geral contida no art.41 da Lei Estadual n. 13.199/99. Ademais, mesmo as bacias

hidrográficas que já implementaram a CRH deverão adequar sua metodologia e tarifas aos critérios e normas gerais posteriormente estabelecidos; conforme determinado nos atos das disposições transitórias do novo Decreto Estadual que regulamenta a cobrança:

(DECRETO Nº 48.160/2021)

Art. 29 – Os CBH que implementaram a CRH em suas respectivas áreas de atuação, deverão adequar a metodologia e tarifas segundo os critérios estabelecidos pelo CERH-MG, no prazo de três anos a contar da data de publicação deste decreto.

Art. 31 – As disposições deste decreto deverão ser observadas pelos órgãos e instituições integrantes do SEGRH-MG, nas atividades e negociações desenvolvidas no âmbito dos CBH de rios federais ou na articulação com agências, conselhos e organismos da União, no que couber.

26. Depreende-se que Lei Estadual atribuiu ao CERH a função de atuar como órgão principal do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos ao disciplinar *critérios e normas gerais* sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos, não havendo margem de discricionariedade quanto à sua observância.

27. Assim sendo, deverá o Plenário do CERH-MG dentro do âmbito de sua competência avaliar se a proposta de valores para a cobrança apresentada pelo Comitê mediante Deliberação CBH AMAP nº 34/2021 está em consonância com as normas do Decreto Estadual n. 48.160/2021 e Deliberação Normativa n. 68/2021, bem como proposições apresentadas pelo IGAM sobre os aspectos técnicos e econômicos da proposta, mediante Nota Técnica nº 11/IGAM/GECON/2021 (31534949).

28. A submissão da proposta para aprovação ou reprovação pela Plenária no âmbito do CERH, não configura-se mera faculdade que possa prescindir da análise pelos Conselheiros dos aspectos técnicos, quais sejam, os critérios e valores da metodologia que balizaram a aprovação em Plenária pelo Comitê correspondente, bem como observância dos trâmites e competências legais, ensejando assim a necessidade de que seja realizada mediante decisão fundamentada.

29. Por fim, questiona-se a possibilidade do CERH-MG alterar a proposta advinda do CBH para estabelecimento de critérios de cobrança pelo uso de recursos Hídricos em caso de discordância da mesma com as normas legais ou aspectos técnicos pertinentes.

30. Nesta seara, imperioso salientar que a competência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos para analisar os aspectos técnicos e legais da proposta de cobrança a ele submetida, não lhe permite de plano abarcar as atribuições de nenhum dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos. Desta forma, em que pese o CERH possuir competência para estabelecer as normas gerais de cobrança pelo uso de recursos hídricos e zelar pela sua observância quando submetida à sua aprovação, não lhe é permitido substituir/suprimir a atuação do CBH em fixar os parâmetros específicos advindos da realidade de cada comitê.

31. Este entendimento encontra-se alicerçado no princípio da legalidade previsto no art.37 da Carta Magna. Para uma maior compreensão deste princípio que norteia todas as atividades da administração pública, destacamos uma máxima amplamente divulgada pelos doutrinadores de que *“Enquanto o particular tem liberdade para fazer “quase” tudo o que ele quiser, a Administração Pública, ao contrário, somente pode fazer o que for expressamente autorizada pela lei. Desta forma, toda e qualquer atividade da Administração deve estar estritamente vinculada à lei, não cabendo aos agentes públicos realizarem atos ou atividades sem previsão legal.”*^[1]

32. Com efeito, havendo o Comitê de Bacia Hidrográfica submetido à plenária do Conselho Estadual de Recursos Hídricos a proposta da implementação da cobrança em sua área de abrangência está se valendo de competência lhe atribuída por lei, não havendo margens para interpretações diversas.

33. Desta feita, caso conclua a plenária do CERH-MG que a proposta de valores da cobrança apresentada pelo respectivo CBH não está em consonância com os limites/parâmetros fixados na norma geral no âmbito de sua competência poderá, mediante decisão fundamentada, reprová-la e encaminhar ao órgão competente para as adequações que entender pertinentes respeitando assim as atribuições legais daquele órgão.

34. A única exceção a este corolário encontra-se em previsão expressa nos atos das disposições finais e transitórias previstas no Decreto Estadual n.48.160/2021^[i] que não se coaduna ao questionamento apresentado em tela.

CONCLUSÃO

35. Isto posto, com base nas considerações aqui expendidas e observados os limites de atuação desta assessoria jurídica; aos questionamentos apresentados pela Gerência de Instrumentos Econômicos de Gestão mediante Memorando.IGAM/GECON.nº46/2021 (32299523), apresentamos os seguintes apontamentos no âmbito estritamente jurídico:

- A aprovação da Deliberação CBH AMAP nº 34, 11 de março de 2021 pelo Comitê de Bacia Hidrográfica e Afluentes Mineiros do Alto Paranaíba – PN1 não está eivada de ilegalidade que pudesse levar à sua nulidade, visto que não restou demonstrada ter sido publicada em inobservância às normas legais em vigor à época.

- A implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos nos termos da legislação estadual vigente consubstancia-se em ato administrativo complexo que somente se torna completo e exequível com a aprovação em duas instâncias administrativas, quais sejam, Comitês e CERH-MG.

- No âmbito de sua competência prevista no inc.X do art.4º do Decreto Estadual n.48.209/2021; em observância ao inc.VII, do art. 41 da Lei Estadual n. 13.199/99, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos deverá analisar se foram observados os critérios e as normas gerais previstas na Deliberação Normativa n. 68/2021, sobre os mecanismos e valores de cobrança aprovados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica e Afluentes Mineiros do Alto Paranaíba – PN1.

- O CERH-MG possui competência para estabelecer os critérios e normas gerais de cobrança pelo uso de recursos hídricos, não sendo permitido substituir/suprimir a atuação do CBH em fixar os parâmetros específicos advindos da realidade de cada Comitê.

- Nos casos em que o CERH/MG no âmbito de sua competência e discricionariedade, entender que não foram observados os critérios e normas gerais, poderá reprová-la em decisão fundamentada, encaminhando-a ao órgão competente para as adequações que entender pertinentes, respeitando assim as atribuições legais daquele órgão.

- Registre-se por fim, que esta assessoria jurídica não adentrou no exame de questões técnicas, econômicas

e financeiras afetas ao tema, eis que extrapolam o âmbito de sua competência.

É o entendimento, *sub censura*.

Belo Horizonte, 25 de julho de 2021.

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

[i] <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7125/O-principio-da-legalidade-na-Constituicao-Federal-analise-comparada-dos-principios-da-reserva-legal-legalidade-ampla-e-legalidade-estrita>

[i] MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. Atos Administrativos. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 14 de maio de 2010

[i] Art. 27 – Os CBH encaminharão ao CERH-MG, no prazo de dois anos a contar da data de publicação deste decreto, a proposta de metodologia para o cálculo das tarifas referentes à CRH, na sua área de atuação, nos termos do art. 43 da [Lei nº 13.199, de 1999](#).

Parágrafo único – Para os CBH que não se manifestarem no prazo estabelecido no *caput* será adotada metodologia estabelecida pelo CERH-MG.

Aprovado em:



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 26/07/2021, às 17:16, 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 **32811415** e o código CRC **D1A36C28**.