



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

Processo nº 1370.01.0002011/2018-11

NOTA JURÍDICA IGAM.PROC.SISEMA Nº 035/2019

EMENTA: OUTORGA DE GRANDE PORTE E POTENCIAL POLUIDOR – DRDH SALTO FÉ ENERGÉTICA S/A – JULGAMENTO DE RECURSO CONTRA DECISÃO DE COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – LEI ESTADUAL Nº 13.199/99 – DELIBERAÇÕES NORMATIVAS CERH-MG Nº 21/08, 31/09 E 44/14 – INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA – NORMA REGIMENTAL – ATRIBUIÇÕES DA CTIL COMO ÓRGÃO DELIBERATIVO.

1 – RELATÓRIO

Vieram-nos os autos do processo administrativo referente à concessão da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – DRDH concedida pelo comitê da bacia hidrográfica do rio Araguari em favor da empresa Salto Fé Energética S/A.

Em face do recurso apresentado pela ANGÁ – Associação para Gestão Socioambiental do Triângulo Mineiro, foi solicitado a esta Procuradoria esclarecimentos quanto ao trâmite processual para a análise do recurso. Nesse sentido, foi emitida a Nota Jurídica nº 038/2018 que concluiu pelo envio do mesmo ao CBH Araguari para que este exercesse o juízo da reconsideração, nos termos da Lei Estadual nº 14.184/02 (Dispõe sobre o Processo Administrativo no âmbito do Estado de Minas Gerais).

Uma vez tendo o comitê ratificado seu posicionamento, de acordo com a Deliberação Normativa CBH Araguari nº 38/2019, o recurso foi encaminhado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, para análise e decisão.

Cumpramos ressaltar que foi realizada consulta, por meio do despacho 6, para verificar qual órgão dentro da estrutura do CERH seria responsável pelo julgamento do pleito, sendo o entendimento exarado por esta Procuradoria (memorando 45) de que a competência para o julgamento do recurso seria da Câmara Técnica Institucional e Legal – CTIL, conforme legislação vigente (DN CERH nº 21/08 e DN CERH nº 44/14).

No entanto, referida câmara técnica, em sua 85ª Reunião Ordinária realizada no dia 13 de maio de 2019, baixou o processo em diligência para que fosse esclarecido se não houve delegação irregular de competência do plenário do CERH para a CTIL.

O processo administrativo 1370.01.0002011/2018-11 encontra-se inserido na plataforma SEI (Sistema Eletrônico de Informações), contendo os seguintes documentos:

ANEXO I: Memorando 2 (0605856); Despacho 17 (0613888); Nota Jurídica nº 038/2018 (0641244); Nota de Diligência IGAM/PROCURADORIA (0672915); Nota de Diligência SEMAD/SUPRAM TRIANGULO-DRCP (0802087); Anexo 1 - Recomendação MP (0802796); Anexo 2 - Resp. a recomendação ministerial (0802917); Anexo 3 - ACP MP (0802951); Anexo 4 - Decisão liminar ACP (0802979); Anexo 5 - Revisão do ato SEMAD (0803002); Anexo 6 - ofício Igam a CBH (0803052); Anexo 7 - decisão cbh (0803094); Anexo 8 - Sentença extinção do feito (0803128); Memorando 82 (0835261); Processo Parte física 01 - Processo 30370/2013 (0884144); Processo Parte física 02 - Processo 30370/2013 (0884164); Processo Parte física 03 - Processo 30370/2013 (0884177); Processo Parte física 04 - Processo 30370/2013 (0884200); Processo Parte física 05 - Processo 30370/2013 (0884227); Memorando 19 (0941282).

ANEXO II: Memorando 26 (1218469); Ofício 32 (1237005); Despacho 49 (1332160); Despacho 55 (1441405); Ofício 210 (1460917); Memorando 145 (1486093); Memorando 30 (1494278); Memorando 147 (1513125); Memorando 38 (2761815); Deliberação Normativa CBHPN2 nº 038/2019 (4157545); Despacho 6 (4157682); Memorando 45 (4248107); Despacho 154 (4272656); Memorando 112 (4567276); Consulta Jurídica IGAM/DGAS (5016514); ATA CTIL/CERH 13/05/2019 (5016923).

Por fim, cumpre registrar que a presente análise se restringe aos aspectos legais da questão ora em apreciação, eis que a conveniência ou interesse da Administração em adotá-la não é assunto afeto a este exame, porquanto refoge ao âmbito de competência desta Procuradoria, conforme se depreende da Resolução AGE nº 26/2017, da Lei Complementar nº 75, de 13 de janeiro de 2004, Lei Complementar nº 81, de 10 de agosto de 2004 e do Decreto Estadual nº 47.343, de 23 de janeiro de 2018.

Feito este breve relato, passemos as considerações.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

A competência administrativa, o que implica nas atribuições definidas para a atuação dos órgãos que a compõem a Administração Pública, deve estar prevista na lei, em virtude do Princípio da Legalidade, que somente permite que a Administração atue dentro dos limites legais.

Ou, nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho^[1]:

*“Competência é o círculo **definido por lei** dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade. (...). Enquanto no direito privado a presunção milita em favor da capacidade, no direito público a regra se inverte: **não há presunção de competência administrativa**; esta há de originar-se de texto expresso.” (grifos nosso)*

E mais adiante, completa:

*“Sendo a função administrativa subjacente à lei, é nesta que se encontra, de regra, a fonte da competência administrativa. Consoante o ensinamento de todos quantos se dedicaram ao estudo do tema, a lei é a fonte normal da competência. **É nela que se encontram os limites e a dimensão das atribuições cometidas a pessoas administrativas, órgãos e agentes públicos.**” (grifos nosso)*

Sendo assim, todo ato de criação e estruturação administrativa do Estado deve estar sempre acompanhado da fixação dos limites de atuação dos seus órgãos e entidades, não cabendo a norma infralegal fazê-lo, sob pena de incorrer o agente público em desvio de finalidade ou abuso de poder.

Nesse contexto, as atribuições do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, como órgão normativo e deliberativo central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH) foram definidas pelo artigo 41, da Lei Estadual nº 13.199/99. Vejamos:

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

I – estabelecer os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos a serem observados pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos e pelos Planos Diretores de Bacias Hidrográficas;

II – aprovar proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos, na forma estabelecida nesta Lei;

III – decidir os conflitos entre comitês de bacia hidrográfica;

IV – atuar como instância de recurso nas decisões dos comitês de bacia hidrográfica;

V – deliberar sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos que extrapolem o âmbito do comitê de bacia hidrográfica;

VI – estabelecer os critérios e as normas gerais para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

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

VIII – aprovar a instituição de comitês de bacia hidrográfica;

IX – reconhecer os consórcios ou as associações intermunicipais de bacia hidrográfica ou as associações regionais, locais ou multissetoriais de usuários de recursos hídricos;

X – deliberar sobre o enquadramento dos corpos de água em classes, em consonância com as diretrizes do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM-MG – e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental;

XI – exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei ou regulamento, compatíveis com a gestão de recursos hídricos do Estado ou de sub-bacias de rios de domínio da União cuja gestão lhe tenha sido delegada.” (grifo nosso)

Nota-se que a lei estabelece a competência originária/primária do CERH/MG, determinando sua atuação para julgar recursos de decisões oriundas dos comitês de bacias hidrográficas. No entanto, a lei não indica qual órgão dentro da sua estrutura organizacional tem a competência para o julgamento, deixando para o regimento interno a definição das competências secundárias.

Logo, o Conselho poderá por meio de seu Regimento Interno, instrumento que tem como finalidade organizar as atividades e as funções do colegiado, criar câmaras técnicas especializadas para subsidiar as decisões do plenário, bem como para atuar como instâncias recursais, nos termos do artigo 15, incisos III e V, da DN CERH nº 44/14, não havendo que se falar em delegação de competência do plenário para a

Câmara Técnica Institucional e Legal – CTIL, exatamente por não possuir o plenário a dita competência originária.

Ademais, devemos compreender que o CERH/MG é um órgão de estado com a seguinte estrutura, conforme artigo 5º, da DN nº 44/14:

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

I - Presidência;

II - Plenário;

III - Secretaria-Executiva;

IV - Câmaras Técnicas.

Ou seja, a atribuição de julgar recursos referentes às decisões de comitês, como no presente caso, está sendo exercida pelo Conselho (de acordo com sua competência primária), tendo o colegiado previsto dentro de sua estruturação e distribuição de competências que o modo mais eficaz para o julgamento seria atuar a CTIL como instância recursal definitiva (competência secundária).

E mais uma vez citamos o ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho^[2]:

“Em relação a órgãos de menor hierarquia, pode a competência derivar de normas expressas de atos administrativos de organização. Nesse caso, serão tais atos editados por órgãos cuja competência decorre de lei. Em outras palavras, a competência primária do órgão provém da lei, e a competência dos segmentos internos dele, de natureza secundária, pode receber definição através dos atos de organização.”

Não obstante a interpretação dada ao regimento interno do CERH, é forçoso reconhecer que a redação do texto é conflitante e deixa margem a dúvidas quanto a melhor forma de condução dos trabalhos.

No entanto, interpretando sistematicamente as normas pertinentes a matéria, concluímos, s.m.j., que a competência para o julgamento do recurso é da CTIL. Isso porque, podemos afirmar que o CERH está exercendo sua competência originária para julgar este tipo de recurso, não conflitando com a lei.

Lado outro, sendo permitida a criação de câmaras técnicas para distribuição de suas competências primárias, entendemos que o artigo 22 do Regimento Interno c/c com o artigo 2º, da Deliberação Normativa CERH nº 21/08, é claro ao dispor que a CTIL irá atuar como instância final para o julgamento dos recursos de decisão de comitês e de autos de infração.

Com relação a redação dada ao artigo 15, da DN CERH nº 44/14 (que menciona como competência do plenário a deliberação de matérias dispostas no artigo 4º), e considerando a máxima jurídica de que a “lei não contém palavras inúteis” (*verba cum effectu sunt accipienda*), parece-nos que a melhor exegese seria permitir a atuação do plenário para o julgamento de recursos de autos de infração e contra decisão de comitês de bacias hidrográficas, quando da inexistência da câmara técnica, ou mesmo na possibilidade de sua extinção.

É de se notar que a próprio artigo 15 prevê as duas hipóteses: primeiro em seu inciso III dispõe que ao plenário compete deliberar sobre as matérias previstas no artigo 4º; em um segundo momento, mais precisamente no inciso V do mesmo dispositivo, concede ao plenário a prerrogativa de criar câmaras técnicas especializadas, para o exercício das mesmas competências mencionadas no artigo 4º, prevendo, ainda, a possibilidade de extinção.

O que deve ficar claro é que não há delegação de competência recursal do plenário para a CTIL, em afronta ao artigo 44, da Lei Estadual nº 14.184/02, em virtude do mesmo não ter esta atribuição definida em lei.

A delegação de competência consiste no ato de transferências de funções legais, normalmente, de um ente de hierarquia superior para outro de hierarquia inferior, sendo vedada nos casos de competência exclusiva, edição de atos normativos e decisão de recursos.

Ademais, a delegação de competência tem caráter facultativo e transitório, e deve sempre decorrer da lei. Nesse sentido, transcrevemos lição de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo^[3]:

*“A doutrina, tradicionalmente, conceitua delegação de competência como ato discricionário, revogável a qualquer tempo, mediante o qual o superior hierárquico confere o exercício temporário de algumas atribuições, **originariamente pertencentes a seu cargo, a um subordinado.**” (grifo nosso)*

Importante mencionar, outrossim, que a garantia ao duplo grau de jurisdição, motivo pelo qual há a vedação de se delegar competência recursal, foi observada, tendo o comitê da bacia hidrográfica exercido seu juízo de retratação, oportunidade em que poderia a autoridade julgadora rever, parcial ou totalmente, a sua decisão.

Ademais, como dito acima, a função recursal está sendo exercida por órgão legalmente habilitado, o CERH, que discricionariamente, dentro de sua estrutura organizacional, incumbiu à CTIL a responsabilidade para julgar recursos contra a decisão de comitês de bacia, não havendo que se falar em delegação de competência ou afronta aos princípios da legalidade e do juiz natural.

Em que pese o entendimento acima, julgamos conveniente a alteração do Regimento Interno do CERH, primeiro para adequar a redação dos dispositivos evitando-se posicionamentos conflitantes. Além disso, *smj*, não consideramos que a CTIL seja a câmara técnica mais adequada para a análise de recursos, tendo em vista que suas competências (DN 21/08) são delimitadas para a avaliação da legalidade e análise da técnica legislativa, não podendo seus membros julgar questões de mérito.

Nesse sentido, propomos que os requisitos de admissibilidade do recurso sejam avaliados pelo presidente do CERH, o qual o recurso será dirigido. Uma vez conhecida e aceita a peça recursal, entendemos que esta deverá ser encaminhada para a respectiva câmara técnica (conforme a matéria em pauta) **OU** para o plenário, que deverá julgá-la como instância final na esfera administrativa. A CTIL somente seria acionada caso algum aspecto legal se mostrasse indispensável para a análise do mérito.

Por fim, ressaltamos que as câmaras técnicas que integram o colegiado têm representantes dos quatro segmentos que compõe o CERH, de maneira proporcional, sendo, portanto, uma instância de atuação democrática e participativa, ainda que em menor proporção que o plenário do Conselho.

2.1 – Dos Recursos Interpostos contra atos do IGAM ou da SUPRAM: concessão de outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

Com relação ao esclarecimento solicitado no final da consulta jurídica IGAM/DGAS (5016514), com vistas a diferenciar as competências para a decisão de recursos contra decisão em processos de outorga impetrado junto ao IGAM ou a SUPRAM, tecemos as seguintes considerações:

A Lei Estadual nº 13.199/99 (que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos), dispõe sobre o instrumento de gestão denominado outorga dos direitos de uso de recursos hídricos em seus artigos 17 ao 22, não mencionando em seus dispositivos nenhum trâmite acerca da fase recursal contra as decisões emitidas pelos órgãos competentes. No silêncio da lei, e não tendo do Decreto Estadual nº 41.578/01 regulamentado a questão, analisamos as deliberações pertinentes ao tema junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, órgão do SEGRH responsável pela definição de critérios e normas gerais sobre outorga, nos termos do artigo 41, inciso VI, da Lei nº 13.199/99.

Não obstante este Conselho tenha emitido várias normas referentes a outorga, em nenhuma delas discorre sobre a fase de recurso contra as decisões tomadas pelo IGAM ou pela SUPRAM (conforme o caso).

Sendo assim, a única legislação que trata sobre a questão, atualmente, é a Portaria IGAM nº 49/10, traçando os procedimentos para a regularização do uso de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais, desde a fase de protocolo dos documentos junto aos órgãos competentes até a fase recursal, quando dispõe da seguinte forma:

“Art. 18. Os pedidos de reconsideração deverão ser dirigidos à autoridade que indeferiu o pedido de outorga de uso de recursos hídricos no prazo de 20 (vinte) dias contados da publicação do ato de indeferimento no Diário Oficial do Estado.

§1º Os pedidos de reconsideração deverão ser protocolados em qualquer SUPRAM e analisados junto ao IGAM ou à SUPRAM, exceto aqueles relacionados a indeferimento que tenha sido motivado pela indisponibilidade hídrica local, os quais serão analisados e decididos pelo IGAM.

(...)

Art. 19. Da decisão que indeferir ou não conhecer o pedido de reconsideração a que se refere o artigo anterior caberá recurso para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG, dirigido ao seu Presidente, no prazo de 20(vinte) dias contados da publicação da decisão.

§1º O recurso deverá ser protocolado junto a qualquer SUPRAM, que o encaminhará para o CERH-MG.

§2º Não serão conhecidos recursos intempestivos.” (grifo nosso)

Nota-se que a norma acima citada define como competência do CERH a análise do recurso, sem mencionar a unidade que irá fazê-lo dentro da estrutura organizacional do colegiado. Nesse sentido, a atribuição deverá ser exercida pelo plenário, diferentemente do que ocorre com os recursos contra as decisões dos comitês, onde a lei remete a competência ao CERH, e este por meio de seu Regimento Interno atribui tal função a CTIL.

3 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos:

1. Interpretando sistematicamente as normas pertinentes a matéria, entendemos, s.m.j., que a competência para o julgamento do recurso é da CTIL. Isso porque, podemos afirmar que o CERH está exercendo sua competência originária para julgar este tipo de recurso, não conflitando com a lei.
2. Lado outro, sendo permitida a criação de câmaras técnicas para distribuição de suas competências primárias, entendemos que o artigo 22 do Regimento Interno c/c com o artigo 2º, da Deliberação Normativa CERH nº 21/08, é claro ao dispor que a CTIL irá atuar como instancia final para o julgamento dos recursos de decisão de comitês e de autos de infração.
3. No entanto, julgamos conveniente a alteração do Regimento Interno do CERH, primeiro para adequar a redação dos dispositivos evitando-se posicionamentos conflitantes. Além disso, não consideramos que a CTIL seja a câmara técnica mais adequada para a análise de recursos, tendo em vista que suas competências (DN 21/08) são delimitadas para a avaliação da legalidade e análise da técnica legislativa, não podendo seus membros julgar questões de mérito.
4. Para tanto, propomos que os requisitos de admissibilidade do recurso sejam avaliados pelo presidente do CERH, o qual o recurso está dirigido. Uma vez conhecida e aceita a peça recursal, entendemos que esta deverá ser encaminhada para a respectiva câmara técnica (conforme a matéria em pauta) **OU** para o plenário, que deverá julgá-la como instância final na esfera administrativa. A CTIL somente seria acionada caso algum aspecto legal se mostrasse indispensável para a análise do mérito.

É o parecer, submetido à superior apreciação.

Belo Horizonte, 22 de maio de 2019.

Valéria Ferreira Borges

Analista Ambiental

MASP 115.0859-5

[1] Manual de Direito Administrativo. 25ª edição, pág. 105, 2012.

[2] Idem nota 1.

[3] Direito Administrativo Descomplicado. 20ª edição. Pág. 224.



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico**, em 22/05/2019, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Ferreira Borges, Servidor(a) Público(a)**, em 22/05/2019, às 15:55, 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 **5076276** e o código CRC **E4109F43**.