

**MANESCO,
RAMIRES,
PEREZ,
AZEVEDO
MARQUES**
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

PARECER

DIREITO ADMINISTRATIVO. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. AUTARQUIA INTERGOVERNAMENTAL. PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DO DESEMPENHO DA ATIVIDADE PÚBLICA EM FACE DE CONTINGÊNCIAS. POSSIBILIDADE DE O ÚNICO ÓRGÃO EXECUTIVO DA AUTARQUIA COMPLEMENTAR DECISÃO DE ÓRGÃO COLEGIADO, PARA LHE DAR EXECUÇÃO, OU, NO CASO DE AUSÊNCIA DE DECISÃO, MOTIVADAMENTE ADOTAR DECISÃO CUJA CONTINUIDADE DE VIGÊNCIA DEPENDA DE REFERENDA DAQUELE ÓRGÃO COLEGIADO. 1. *A autarquia é a pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, para prestar serviço público ou exercer outra atividade administrativa, em especial a que implique poderes próprios do Estado.* 2. *É central ao seu regime que suas competências sejam apenas as previstas na lei específica de sua criação (pas de competence sans texte), das quais não poderá se afastar ou descurar.* 3. *A estrutura administrativa da autarquia, portanto, está ao serviço do adequado cumprimento das competências previstas na lei específica de sua criação, sob pena de se macular o princípio do Estado de Direito.* 4. *Possuindo a estrutura administrativa de uma autarquia órgãos colegiados, que exercem suas competências apenas quando reunidos, e apenas um órgão executivo, de funcionamento contínuo, incumbe a este último enfrentar as questões contingentes, se for caso, ad referendum do colegiado respectivo.* 5. *Não se exige a referenda quando as decisões se situam no âmbito da mera execução de decisão do órgão colegiado, porque natural ao órgão singular executivo tomar todas as medidas para a fiel execução do decidido, inclusive complementar e densificar a decisão em face das circunstâncias contingentes.* 6. *A maior ou menor densidade da decisão colegiada executanda implica em maior ou menor discricionariedade do órgão colegiado executivo em adotar decisões complementares necessárias à sua fiel execução.*

Sumário:

I. Consulta	2
II. A governança das Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará e a situação administrativa de urgência	3
III. A incompletude das deliberações e o caráter deliberativo da execução	13
IV. O papel do Comitê Técnico e sua evolução no cenário nacional das Microrregiões de Saneamento Básico.....	21
V. As normas regimentais como expressão da autonomia organizacional das autarquias	27
VI. Conclusão.....	35

I. Consulta

Consulta-nos a SECRETARIA DE ESTADO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO CEARÁ (“SRH” ou “Consulente”) acerca das funções e competências do Comitê Técnico e do Secretário-Geral das Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará (MRAE), especialmente a respeito da possibilidade de tomada de decisões *ad referendum* do Colegiado Microrregional, bem como deste Colegiado atribuir, explícita ou implicitamente, funções deliberativas a outro órgão da MRAE.

Informa a Consulente que o Estado do Ceará está desenvolvendo um projeto estratégico – o *Projeto Malha D’Água* – consistente na implantação de sistemas produtores de água em todo o território do Estado, sendo o primeiro deles o *Sistema Adutor Banabuiú-Sertão Central*, que já se encontra em fase final de suas obras, devendo entrar em operação assistida ainda no primeiro trimestre de 2025. Para que tal investimento não reste ocioso, a SRH expressa a necessidade de se haver uma decisão célere, ainda que provisória, a respeito da designação de uma entidade para a operação da infraestrutura, de modo que esta possa acompanhar a fase de operação assistida.

Informa a Secretaria, ainda, que há outros 33 sistemas adutores e quatro eixos de adutores de integração a ser produzidos no âmbito do *Malha D’Água*. Com isso, e considerando a dificuldade de se reunir com frequência o Colegiado Microrregional – que é composto pelo Governador do Estado e pelos prefeitos de todos os Municípios integrados à Microrregião -, indaga a Consulente a respeito da possibilidade de a decisão de integração dos bens produzidos pelo Estado ao serviço público de abastecimento de água, bem como

a designação de seu operador, ser atribuída pelo Colegiado a outro órgão da MRAE.

Ante o cenário exposto, a SRH apresenta consulta vazada nos seguintes quesitos:

- Pode o Secretário-Geral das Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará tomar decisões em caráter *ad referendum* do Colegiado Microrregional?
- Pode o Colegiado Microrregional atribuir ao Secretário-Geral, fixando certos critérios, a decisão a respeito da integração dos bens ao serviço público? Pode ele exigir que o Secretário-Geral consulte o Comitê Técnico antes de tomar a decisão?
- Caso positiva a resposta ao segundo quesito, de que modo o Colegiado Microrregional pode realizar a atribuição prevista naquele quesito?

II. A governança das Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará e a situação administrativa de urgência

Por força da Lei Complementar estadual nº 247, de 18 de junho de 2021, do Estado do Ceará, foram instituídas três Microrregiões de Água e Esgoto, autarquias intergovernamentais em regime especial, responsáveis pela organização, planejamento e execução dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais urbanas, convertidos em funções públicas de interesse comum: a Oeste (MRAE-1), a Centro-Norte (MRAE-2) e a Centro-Sul (MRAE-3).

Para além de criar as três autarquias intergovernamentais e definir as funções públicas de interesse comum, a LCE também instituiu a

estrutura de governança de cada uma delas (art. 5º), a qual é baseada em quatro órgãos de caráter permanente (ou seja, não *ad hoc*, por mais que nem todos estejam continuamente instalados), sendo três órgãos colegiados e um órgão singular, respectivamente: o Colegiado Microrregional (CM), o Comitê Técnico (Comitec), o Conselho Participativo (CP) e o Secretário-Geral (SG).

O Colegiado Microrregional é a instância máxima deliberativa de cada MRAE, congregando representantes de todos os entes da Federação que compõe a autarquia intergovernamental – um representante de cada Município e um representante do Estado, mas com peso de votos proporcionais a critérios populacionais. A presidência de seus trabalhos é sempre realizada pelo representante do Estado do Ceará (Governador ou Secretário de Estado das Cidades), considerando o papel de coordenação que esse ente exerce no contexto de estruturas de regionalização compulsória.

É no âmbito do Colegiado Microrregional que é exercida a titularidade dos serviços públicos convertidos em funções públicas de interesse comum. Nele são colegiadamente debatidos e decididas as matérias atinentes aos serviços públicos, de modo que a titularidade não é meramente transferida de um ente a outro, mas sim compartilhada na forma da governança da Microrregião, dando concretude ao comando do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842/RJ:

“Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região

metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

(...)

[A] titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado (...) entre o estado e os municípios envolvidos”

Ocorre que, da amplitude do Colegiado Microrregional (composto por 55 Chefes de Poder Executivo, no caso da MRAE-1, 85, no da MRAE-2, e 47, no da MRAE-3), decorrem duas importantes consequências: há dificuldade de sua reunião, não sendo possível a realização de assembleias com muita frequência, bem como ele não é propício para grandes debates e aprofundamento técnico. É em razão disso que legislação das MRAE criou o Comitê Técnico.

Este consiste em um colegiado menor, composto por onze membros, mas ainda representativo, na medida em que três deles são indicados pelo Estado do Ceará e os demais oito são eleitos pelo Colegiado Microrregional a partir de indicações dos Municípios integrantes da MRAE, de modo a representá-los. Neste foro menor, sim, é possível um debate técnico mais aprofundado, com oitivas de especialistas convidados, promoção e apresentação de estudos e realização de reuniões mais frequentes.

Assim, cabe ao Comitê Técnico apreciar todas as matérias que serão submetidas ao Colegiado Microrregional, fornecendo o substrato técnico

que orientará e fundamentará a decisão do órgão superior, o qual desempenhará a função de controle político das decisões construídas.

Não à toa a legislação complementar cearense, seguindo o padrão nacional, prevê que “[o] Comitê Técnico tem por atribuições (...) apreciar previamente as matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Microrregional, providenciando estudos técnicos que a fundamentem” (art. 8º, caput, I, da LCE 247/2021). Ou seja, antes do Colegiado Microrregional, cabe ao Comitê Técnico apreciar as matérias, *construindo* as decisões.

Por essa razão que Eros Roberto Grau, ao analisar o modelo das microrregiões, a partir da experiência da Bahia, afirma, em parecer que se encontra juntado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.339-BA, atualmente extinta sem julgamento de mérito, que:

A estrutura de governança por ela definida em seu artigo 5º estabelece que as microrregiões possuem três colegiados: (i) o Comitê Técnico, onde são construídas as decisões, composto por três representantes do Estado e um representante de cada Município (artigo 5º, II), o Estado sendo, portanto, minoritário; (ii) o Conselho Participativo, no qual as propostas são debatidas e aprovadas pela sociedade (artigo 10); e (iii) O Colegiado Microrregional, de estrutura paritária (metade dos votos do Estado e metade dos Municípios), onde o processo decisório se conclui (artigos 8º e 9º).

Todas as decisões dos colegiados microrregionais condicionam-se à deliberação prévia dos Comitês Técnicos (artigo 6º, I) que são titulares da atribuição de convocar o Conselho Participativo quando necessário (artigo 6º, II). Mais, (i) os Comitês Técnicos definem a pauta dos colegiados microrregionais, (ii) garantem a participação popular e, por conta de votos majoritariamente municipais (artigo 5º, II), (ii) que toda e qualquer discussão e

decisão do colegiado microrregional será definida e chancelada *previamente*, pelos Municípios no Comitê Técnico.

Paralelamente, a governança desenhada pela LCE nº 247/2021, do Ceará, ainda contempla outro órgão colegiado, qual seja o Conselho Participativo. Este se insere na lógica republicana, e do Estado Democrático de Direito, de que a participação social é um valor em si na construção das decisões públicas, de modo a se evitar a mera tecnocracia, que por vezes carece de legitimidade social¹.

Veja-se que não é só porque a decisão é tecnicamente correta que ela será necessariamente a melhor para o atendimento do interesse público. Uma decisão que seja perfeita em termos geológicos, hidrológicos, econômico-financeiros, jurídicos e de engenharia pode não ser bem aceita por uma determinada comunidade afetada, por desconsiderar algum aspecto cultural ou da sua dinâmica social. Além disso, a congregação de mais pontos de vista, possibilitada pelos processos participativos, pode agregar ao debate técnico questões que não tinham sido até então consideradas por não serem conhecidas.

Nesse contexto, o Conselho Participativo exerce uma função dupla: de um lado ele mesmo consiste em meio de promoção de participação social, na medida em que seus onze membros são representantes da sociedade civil, sendo cinco escolhidos pela Assembleia Legislativa e seis escolhidos pelo Colegiado Microrregional; de outro, compete a ele garantir que outros

¹ Para mais sobre o tema cf. PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática. Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.*

instrumentos de participação, como a realização de consultas e audiências públicas ou a constituição de grupos de trabalho com membros da sociedade civil, sejam utilizados no âmbito da Microrregião.

Finalmente, o último dos órgãos permanentes previstos na legislação de criação das MRAE é o Secretário-Geral, o qual possui a atribuição de ser o representante legal da entidade intergovernamental, presidir o Comitê Técnico, participar, sem direito a voto, do Colegiado Microrregional, bem como dar execução às deliberações deste último. Veja-se que, para além de ser o único órgão singular – isto é, não colegiado – da MRAE, o SG também é o único órgão de funcionamento contínuo, diferentemente dos demais, os quais exercem as suas competências apenas quando reunidos.

No caso do Ceará, a isolada continuidade do SG é mesmo evidente, uma vez que até mesmo o Presidente do Colegiado Microrregional exerce suas competências apenas nas assembleias de dito Colegiado, uma vez que a convocação do colegiado se realiza *ordinariamente* nos termos de cronograma aprovado *pele próprio Colegiado* (art. 20, *caput*, I, do Regimento Interno), ou por força de requerimento subscrito por integrantes do Colegiado que detenham ao menos 30% (trinta por cento) de seus votos (art. 20, *caput*, II, do Regimento Interno). Ou seja, o Presidente do Colegiado Microrregional, em razão de apenas essa condição, *não possui sequer a competência de convocar o próprio colegiado*. Aliás, para registro, a convocação do Colegiado se realiza *“mediante edital subscrito pelo Secretário-Geral, publicado na imprensa oficial”* (art. 21, *caput*).

Pela exposição, pode-se perceber que o processo decisório da Microrregião é complexo e essencialmente colegiado. Iniciada, de ofício ou sob

requerimento, a tramitação de um determinado assunto, este é submetido ao Comitê Técnico e ao Conselho Participativo para que emitam seus pareceres, sendo posteriormente levado ao Colegiado Microrregional para decisão. Esse processo completo, considerando os procedimentos de participação social, costuma demandar cerca de dois a três meses, prazo que pode ser incompatível em situações de urgência.

Ocorre que sendo a MRAE uma autarquia, a sua estrutura administrativa deve servir ao adequado cumprimento das competências previstas na lei específica de sua criação, sob pena de se macular o princípio do Estado de Direito. Possuindo a estrutura administrativa de uma autarquia órgãos colegiados, que exercem suas competências apenas quando reunidos, e apenas um órgão executivo, de funcionamento contínuo, incumbe a este último enfrentar as questões contingentes, se for caso, *ad referendum* do colegiado respectivo.

Quanto a isso, é notória a prática em órgãos colegiados, especialmente aqueles com funcionamento não contínuo², de haver um de seus membros com a prerrogativa de tomar decisões de forma antecipada, submetendo-as posteriormente à ratificação do colegiado³. Essa modalidade

² Muitos podem se perguntar como um órgão colegiado pode possuir funcionamento contínuo – uma vez que seu funcionamento depende da própria reunião. A técnica para isso é a de reenviar competências para um órgão singular, como será mais bem analisado neste estudo ou, ainda, seguir o exemplo do Congresso Nacional, que elege uma Comissão Representativa, para garantir a continuidade de funcionamento ante as contingências, nos períodos de recesso parlamentar (art. 58, § 4º, da Constituição Federal).

³ Exemplo dessa prática pode ser observado no Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), conforme o art. 6º, que estabelece que o Diretor-Presidente poderá decidir em situações de urgência e relevância, submetendo posteriormente

decisória, conhecida como *ad referendum*, visa garantir a celeridade e a eficiência na gestão, sobretudo em situações que demandam uma resposta imediata.

Para além de ser prática consolidada na atuação de órgãos colegiados, nos âmbitos público e privado, a possibilidade de tomada de decisão *ad referendum* é medida em linha com a lógica sistemática da legislação das Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará, a qual é sensível a situações de urgência. Veja-se, por exemplo, que em casos de justificada urgência, é permitida a convocação de assembleias por ofício eletrônico e com prazo de antecedência mais curto, assim como é dispensada a prévia manifestação do Comitê Técnico⁴.

Comumente, a figura do presidente do colegiado é quem exerce essa função, no entanto, no contexto específico das Microrregiões de Água e Esgoto, como já adiantamos, essa atribuição cabe ao seu Secretário-Geral. Isso pois, primeiramente, o presidente do Colegiado Microrregional – Governador do Estado – é representante de um específico integrante da MRAE. O SG, por outro

a decisão à confirmação do Colegiado. Como no caso da decisão *ad referendum* no Processo nº 00058.076074/2024-37, em que foi deferido o pedido de isenção temporária de requisitos do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Especial (RBAC-E) nº 94, feito pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

⁴ Regimentos Internos de cada MRAE, aprovados pelos Decretos estaduais nº 34.275, nº 34.276 e nº 34.277, todos de 28 de setembro de 2021: “Art. 21. As assembleias ordinárias do Colegiado Microrregional serão convocadas mediante edital subscrito pelo Secretário-Geral, publicado na imprensa oficial até o terceiro dia anterior da data de realização da assembleia. (...) § 2º Somente poderá integrar a pauta matérias que tenham sido previamente analisadas pelo Comitê Técnico, salvo nos casos de justificada urgência. (...) § 4º Nas hipóteses de urgência e de relevância, poderão ser convocadas assembleias extraordinárias mediante ofício do Secretário-Geral enviado, por correspondência eletrônica, com o prazo mínimo de antecedência de 48 (quarenta e oito) horas.”.

lado, é eleito democraticamente pelo Colegiado Microrregional, possuindo um caráter mais representativo e institucional.

Soma-se a isso o fato de o Secretário-Geral ser (i) o representante legal da autarquia intergovernamental, o que lhe confere legitimidade para agir em nome do MRAE; (ii) o presidente do Comitê Técnico, órgão que, em regra, deveria ser consultado previamente, o que o coloca em posição para avaliar a viabilidade e os impactos de determinadas decisões; e (iii) o responsável pelo exercício das funções do Comitê Técnico e do Conselho Participativo, caso tais outros órgãos não tenham sido constituídos⁵.

Outro aspecto relevante é a natureza contínua das funções do SG. Como já apontado, enquanto o Colegiado Microrregional se reúne periodicamente, o Secretário-Geral exerce suas atribuições de forma ininterrupta. Essa característica o habilita a responder de forma ágil e eficiente às contingências, evitando que a ausência de reuniões do Colegiado paralise a tomada de decisões cuja demora pode ocasionar em graves danos.

O adiantamento do conteúdo de decisões do Colegiado Microrregional pelo Secretário-Geral, em casos em que a morosidade normal do processo não seja compatível com as necessidades públicas, especialmente após consulta ao Comitê Técnico, é inclusive a prática administrativa averiguada nas Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará.

⁵ **Regimentos Internos de cada MRAE, aprovados pelos Decretos estaduais nº 34.275, nº 34.276 e nº 34.277, todos de 28 de setembro de 2021: “Art. 60. Até que seja constituído o Comitê Técnico, o Secretário Geral acumulará as suas funções; e até que seja constituído o Conselho Participativo, o Comitê Técnico acumulará as suas funções”**

É o que se procedeu, por exemplo, para a definição de metas intermediárias para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece.

O meio ideal para a definição das metas de prestação é através dos Planos de Saneamento. Ocorre que a sua elaboração não consiste em tarefa simples, demandando uma série de levantamentos e análises de ordem técnica, bem como escolhas de política pública, tudo isso no interior de exigente procedimento. No caso, o apoio técnico para a elaboração de tais planos já fora contratado pelo órgão que realiza o apoio administrativo às Microrregiões, contudo a expectativa de prazo para conclusão superava a marca de anos.

Diante desse cenário, foi necessária uma solução provisória em relação ao tema, tendo em vista que seria excessivamente danoso ao interesse público a permanência de prestações de serviços sem metas intermediárias por tanto tempo. Por isso, o procedimento adotado pelas Microrregiões foi o de publicação das metas intermediárias na forma de portarias do Secretário-Geral das MRAE, após consulta aos Comitês Técnicos.

Voltando-se ao caso concreto, diante da proximidade de conclusão de obras, cujo investimento ultrapassa seiscentos milhões de reais, as quais ainda restam sem operador definido, seria excessivamente danoso se a morosidade do processo decisório da MRAE resultasse na ociosidade do bem e no descumprimento de deveres contratuais do ente público contratante da obra. Por essa razão, é adequado que o SG decida, *ad referendum* do Colegiado Microrregional, pela designação provisório de uma entidade para

acompanhamento da fase de operação assistida, prestigiando a prática administrativa das Microrregiões.

O Colegiado Microrregional, uma vez reunido, poderá referendar, alterar ou reverter a decisão do Secretário-Geral, mantendo intacta a sua competência.

III. A incompletude das deliberações e o caráter deliberativo da execução

Respondida a questão referente à possibilidade de o Secretário-Geral das Microrregiões tomar decisões em caráter *ad referendum* do Colegiado Microrregional, passa-se à análise a respeito da viabilidade de o Colegiado atribuir ao SG, normativamente, a decisão *in concreto* sobre determinados assuntos. Desde logo esclarece-se que a resposta é afirmativa, em razão de a função legalmente atribuída ao Secretário-Geral já contemplar, em certa medida, poderes deliberativos.

Em outras palavras, não se exige a referenda em relação a decisões do Secretário-Geral quando estas se situam no âmbito da mera execução de decisão do órgão colegiado, porque natural ao órgão singular executivo tomar todas as medidas para a fiel execução do decidido, inclusive complementar e densificar a decisão em face das circunstâncias contingentes. A maior ou menor *densidade* da decisão colegiada implica em maior ou menor *discricionariedade* do órgão colegiado executivo em adotar decisões complementares necessárias à sua fiel execução.

É o que passamos a explicar.

Como já apontado no capítulo anterior do presente Parecer, a sistemática estabelecida pela LCE nº 247/2021, do Ceará, se baseia em dinâmica na qual o Colegiado Microrregional, apoiado na instrução realizada pelo Comitê Técnico e pelo Conselho Participativo, delibera e o Secretário-Geral dá execução às deliberações.

Ocorre que a competência executiva, atribuída ao SG, pressupõe, em certa medida, um poder deliberativo. Isso porque ele, na imensa maioria das vezes, se deparará com situações nas quais a deliberação do Colegiado Microrregional, por mais detalhada que seja, apresenta lacunas – como, por exemplo, de quais recursos materiais mobilizar. Diante disso, o Secretário-Geral precisará tomar decisões complementares, visando tornar a decisão colegiada exequível.

Tal questão, de que a execução sempre envolve em certa medida uma deliberação, é, inclusive, a origem dos poderes normativos regulamentares do Poder Executivo. Veja-se que a Constituição Federal, ao elencar as competências do Chefe do Poder Executivo, indica que, para além de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, cabe a ele *“expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”*.

Estes, denominados pela doutrina como regulamentos executivos ou de execução, são destinados a complementar as leis para sua aplicação prática, envolvendo regras orgânicas e processuais destinadas a

operacionalizar os princípios institucionais estabelecidos pela lei⁶. Na lição clássica de Themístocles Cavalcanti, o poder regulamentar será exercido quando alguns aspectos da aplicabilidade da lei forem conferidos ao Poder Executivo, que deverá decidir da melhor forma para executá-la, eventualmente, inclusive, suprimindo suas lacunas de ordem prática ou técnica⁷.

Isso ocorre em razão de as leis serem sempre incompletas, em maior ou menor grau, de um lado, porque é impossível do ponto de vista prático a previsão de todas as possíveis situações futuras e detalhes necessários à execução, e, de outro, porque, em sistemas democráticos, o processo legislativo envolve intensa negociação entre as diferentes vertentes políticas e regionais da sociedade, demandando, frequentemente, acordos para aprovação dos textos legislativos.

Estes acordos muitas vezes afetam a densidade normativa da proposição, resultando em leis principiológicas, adoção de conceitos jurídicos indeterminados e delegação de certos aspectos para decisão posterior, na execução. Tal caráter mais abstrato é, inclusive, considerado desejado em algumas situações, por conferir flexibilidade ao executor para se adequar às situações de fato e modificações de circunstâncias:

“[Decretos] Editados pelo Poder Executivo, visam tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada. É que as leis devem, segundo a melhor técnica, ser redigidas em termos gerais, não só para abranger a

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Vol. I. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 365.

⁷ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Parecer do consultor geral da república*. *Revista do Direito Administrativo*, nº 4, p. 426.

totalidade das relações que nelas incidem, senão também, para poderem ser aplicadas, com flexibilidade correspondente, às mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam. Por isso, as leis não devem descer a detalhes, mas, conforme acima ficou expresso, conter, apenas, regras gerais. Os regulamentos, estes sim, é que serão detalhistas.”⁸

Não apenas os Decretos do Chefe do Poder Executivo complementam as leis para a garantir sua aplicação, mas também as instruções, portarias, resoluções e demais atos de caráter normativo emitidos por Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais⁹, ou por dirigentes de órgãos da Administração Indireta, a exemplo das Instruções Normativas do Banco Central ou as resoluções de órgãos ambientais.

Para exemplificar o acima exposto, lembremos do caso dos procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Dita o inciso VI do art. 200 da Constituição Federal que “[a]o sistema único de saúde compete (...) fiscalizar e inspecionar (...) águas para consumo humano”. Pois bem, de modo a possibilitar a atuação dos órgãos de controle e fiscalização sanitária, foi emitida a Portaria nº 888, de 4 de maio de 2021, do Ministro de Estado da Saúde, estabelecendo minuciosamente

⁸ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de direito público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 421.

⁹ **Constituição Federal: Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos. Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;**

os parâmetros (padrão bacteriológico, padrão de turbidez pós-desinfecção etc.) e os respectivos quantitativos admitidos para que a água seja considerada potável.

Nesse exemplo, havia um comando normativo determinando ações de execução a ser efetivadas pelos órgãos de vigilância em saúde, mas bem abstrata, impossibilitando a sua aplicação direta. De modo a superar isso, o executor – Ministro da Saúde – dispôs de poderes deliberativos relativamente amplos para determinar os testes a ser realizados, os padrões a ser observados e os quantitativos permitidos.

Acentua-se ainda que não apenas as leis precisarão ter suas lacunas preenchidas para fins de execução, mas quaisquer deliberações, as quais, sendo incompletas – pelos mesmos motivos de cognição limitada e concertação negociada – precisarão ser interpretadas, seja o clausulado de um contrato¹⁰, uma decisão judicial, uma deliberação de uma assembleia de uma sociedade empresarial, entre outras. E, ao interpretar, o aplicador estará ele também deliberando, uma vez que, como já ensinava Hans Kelsen, toda atividade de interpretação possui conteúdo criativo – ou seja, cria Direito:

“A concepção subjacente à teoria tradicional da interpretação, de que a determinação do ato a ser posto – não fornecida pela norma superior a ser aplicada – poderia ser obtida através de alguma forma de conhecimento jurídico já existente é contraditória, pois

¹⁰ **“A incompletude econômica pressupõe incapacidade fisiológica do contrato e dos contratantes de lidar com todas as modificações de circunstâncias posteriores à sua conclusão. A jurídica pressupõe que eventuais lacunas, mesmo as involuntárias, serão completadas por normas supletivas, princípios gerais de direito, interpretação, e integração, razão pela qual o contrato incompleto o é enquanto não interpretado ou integrado” (SZTAJN, Rachel. *Supply chain e incompletude contractual*. Systemas - Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas, América do Norte, 1, jul. 2009, p.26).**

constitui uma ilusão que viola o pressuposto de que a interpretação é possível. A pergunta sobre qual das possibilidades dadas na moldura de uma norma é a “correta” não é – de acordo com esse pressuposto de que a interpretação é possível – uma pergunta do conhecimento orientado ao direito positivo, mas antes um problema jurídico-político.

(...)

Mas o juiz também produz direito e também é, nessa função, relativamente livre. Exatamente por isso a obtenção da norma individual no processo de implementação da lei é uma função da vontade, na medida em que com isso a moldura da norma geral é preenchida. Os comentários “científicos” que devem apoiar a atividade da implementação das leis possuem um caráter completamente jurídico-político. Eles são sugestões a serem comparadas pelo legislador, são tentativas de influenciar a função produtora de direito das cortes de justiça e das autoridades administrativas. Na aplicação da lei, pode-se perceber ainda uma atividade de conhecimento além da necessária determinação da moldura dentro da qual o ato a ser posto deve permanecer.”¹¹

Nesse sentido, qualquer ato de execução pressupõe, em alguma medida, uma deliberação do agente executor. O âmbito de abrangência desses poderes deliberativos dependerá da densidade normativa da decisão a ser executada: quanto mais específica e detalhada a deliberação original, menor será o espaço de *discrecionarietà* do implementador para tomar decisões que a complementem; por outro lado, quanto mais genérica for a norma, maior será essa margem de *discrecionarietà*.

¹¹ Kelsen, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Barueri: Grupo GEN, 2021, p. 87. E-book. ISBN 9788530994198.

Sobre esse tema se debruçou Maria Sylvia Zanella Di Pietro na tese que lhe garantiu a posição de Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Segundo Di Pietro, a discricionariedade pode se dar tanto na hipótese da norma – ou seja, nos seus motivos, na situação de fato que precisa ser averiguada para que haja a consequência jurídica –, quanto no mandamento – ou seja, em relação à própria ação a ser promovida, uma vez constatada a situação de fato prevista:

“A discricionariedade está na hipótese da norma quando os pressupostos de fato por ela enunciados (motivos do ato administrativo) são descritos mediante os chamados conceitos práticos, ou seja, determinados por meio de palavras vagas, imprecisas, como *pobreza* e *notável saber*. A discricionariedade está no mandamento quando a norma facultar um comportamento, ao invés de exigí-lo.

(...)

Pois bem, a regra jurídica, ao estabelecer os efeitos jurídicos que decorrem de determinada conduta, pode deixar ou não certa margem de discricionariedade para a Administração. Isso ocorre quando ela confere mera faculdade de agir e quando dá à Administração mais de uma opção para agir. É a discricionariedade situada no mandamento da norma. Assim, a lei pode dizer que, diante de determinada situação, apenas um efeito jurídico é possível; (...) **Ou pode ocorrer que a lei preveja dois ou mais efeitos jurídicos (objetos) possíveis, à escolha da Administração, segundo critérios puramente administrativos, ou seja, de oportunidade e conveniência;** exemplo disso é a previsão de duas ou mais penalidades para punir determinada infração, cabendo à Administração escolher uma delas.”¹²

(grifamos)

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 73-74.

Ao falar em “lei” e “Administração”, a jurista se refere, respectivamente, à deliberação a ser implementada e ao seu executor – transpondo ao contexto das MRAEs, à deliberação do Colegiado Microrregional e ao Secretário-Geral. Assim, caso o Colegiado Microrregional delibere estabelecendo diferentes possibilidades de ação diante de uma mesma situação, a serem empreendidas mediante certas diretrizes, critérios ou procedimentos, o SG terá o poder-dever de, *in casu*, realizar o complemento da norma, escolhendo uma das opções postas e, aí sim, dar cabo à execução.

Voltando-se ao caso concreto informado pela Consulente, pode o Colegiado Microrregional estabelecer uma deliberação geral a respeito da integração dos bens produzidos pelo Estado do Ceará no âmbito do Projeto Malha D’Água ao serviço público de abastecimento de água, determinando os critérios a serem considerados na tomada da decisão, bem como as alternativas relativas à designação de seu operador. Se assim o fizer, caberá ao Secretário-Geral, na execução de tal deliberação, tomar as decisões necessárias ao preenchimento das lacunas deixadas, segundo as diretrizes, opções, critérios e procedimentos ali colocados.

Um desses procedimentos exigidos pode ser, inclusive, a prévia consulta ao Comitê Técnico da MRAE, de modo a reduzir a discricionariedade do SG na tomada da decisão – é o tema que será desenvolvido a seguir.

IV. O papel do Comitê Técnico e sua evolução no cenário nacional das Microrregiões de Saneamento Básico

O papel de um titular de serviço público é multifacetado, abrangendo um espectro amplo de responsabilidades que se estende desde a esfera estratégica até a operacional. Em um extremo, o titular está envolvido na definição de diretrizes de política pública, moldando o rumo e a visão de longo prazo do serviço. Em outro extremo, ele se vê imerso na gestão cotidiana, tomando decisões sobre questões operacionais.

Em sendo as Microrregiões os órgãos responsáveis pelo exercício da titularidade dos serviços públicos considerados funções públicas de interesse comum pela lei complementar estadual que as criou, a elas, na figura dos Colegiados Microrregionais, cabem ambas as espécies de decisão. Tanto grandes deliberações, com profundos impactos de longo prazo, como a aprovação de planos microrregionais, a autorização para celebração de parcerias público-privadas ou a designação da entidade reguladora; como determinações mais repetitivas e operacionais, como o aceite de diversos trechos de obras componentes de programas de investimentos de entes não titulares do serviço público, no âmbito de sua competência comum para melhoria das condições de saneamento básico¹³.

Especialmente quanto a esse segundo tipo de decisão – referente a assuntos de gestão cotidiana e que, muitas vezes, são marcadas pela

¹³ **Constituição Federal de 1988: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico**

necessidade de determinações ágeis – a dificuldade de convocar o Colegiado Microrregional de forma célere e frequente tem se mostrado um desafio, evidenciando a importância de um órgão técnico com maior autonomia e capacidade de decisão.

Isso tem impulsionado uma reavaliação do papel dos Comitês Técnicos. Inicialmente concebidos como instâncias meramente consultivas, com a função de emitir pareceres prévios às deliberações do Colegiado Microrregional, esses colégios técnicos mais reduzidos, mas ainda representativos dos integrantes da MRAE, têm assumido um papel cada vez mais proativo na gestão das Microrregiões, sendo esse movimento expresso em nível normativo especialmente a partir de 2023.

Isso pode ser visto, ainda que de forma mais discreta, na Lei Complementar estadual nº 182, de 22 de maio de 2023, do Estado de Goiás, a qual atribuiu ao Comitê Técnico a função de propor a designação da entidade reguladora:

Art. 6º O Comitê Técnico tem as seguintes finalidades:

- I – apreciar previamente as matérias da pauta das reuniões do Colegiado Microrregional e providenciar estudos técnicos que a fundamentem;
- II – assegurar a prévia apreciação por parte do Conselho Participativo das matérias da pauta de que trata o inciso I deste artigo; e
- III – sugerir a entidade reguladora da MSB e indicá-la ao Colegiado Regional.**

Outro exemplo é o da regionalização capixaba – pioneiro na temática -, uma vez que a Lei Complementar estadual nº 968, de 14 de julho de

2021, do Estado do Espírito Santo, prevê de maneira expressa a possibilidade de delegação de competências deliberativas do Colegiado Microrregional às Câmaras Temáticas do Comitê Técnico:

Art. 7º O Comitê Técnico tem por finalidade:
I - apreciar previamente as matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Regional, providenciando estudos técnicos que as fundamente;

II - assegurar, nos assuntos relevantes, a prévia manifestação do Conselho Participativo;

III - criar Câmaras Temáticas, se necessário, para análise de questões específicas, nas quais poderá haver a participação de técnicos de entidades públicas ou privadas.

§1º Presidirá o Comitê Técnico o Secretário Geral.

§ 2º As Câmaras Temáticas poderão ter competência deliberativa para assuntos definidos conforme aprovação de 2/3 (dois terços) do Colegiado Regional e regras definidas no Regimento Interno da Microrregião.

Essa mesma previsão surge no caso de Rondônia, conforme a Lei Complementar estadual nº 1.200, de 13 de outubro de 2023, do Estado de Rondônia:

Art. 10. O Comitê Técnico tem por finalidade apreciar e manifestar-se tecnicamente sobre matérias que venham a ser designadas pelo Colegiado Microrregional.

§1º Presidirá o Comitê Técnico o Secretário-Geral.

§ 2º O Comitê Técnico poderá ser segmentado em Câmaras Temáticas, inclusive, se necessário, para análise de questões específicas, nas quais poderá haver a participação de técnicos de entidades públicas ou privadas.

§ 3º As Câmaras Temáticas poderão ter competência deliberativa para assuntos definidos conforme aprovação do Colegiado Microrregional e regras definidas no Regimento Interno da Microrregião.

Ainda que os exemplos acima enumerados sejam todos de previsões legais, há precedente nacional de previsão dessa possibilidade de delegação de competências inclusive por via meramente regimental, a partir do regime legal geral aplicável aos processos administrativos¹⁴. É o que pode ser observado no Regimento Interno do Comitê Técnico da Microrregião de Água e Esgoto do Piauí:

Art. 3º. São competências do Comitê Técnico:

I - opinar sobre as matérias submetidas ao Colegiado Microrregional previamente à apreciação deste;

II – providenciar estudos técnicos que fundamentem seus pareceres;

III – assegurar, nos assuntos relevantes, a prévia manifestação do Conselho Participativo;

IV – criar câmaras temáticas para a análise de questões técnicas específicas, na forma deste Regimento Interno;

V – assumir outras competências de ordem técnica determinadas pelo Colegiado Microrregional mediante delegação ou sob ratificação deste;

VI – contratar consultoria técnica especializada para apoio e instrução das matérias sob sua responsabilidade.

O exemplo mais moderno e mais avançado na evolução das atribuições do Comitê Técnico, todavia, é o das Microrregiões de Água e Esgoto da Paraíba, conforme as alterações realizadas na Lei Complementar estadual nº 168, de 22 de junho de 2021, pela Lei Complementar estadual nº 182, de 27 de

¹⁴ **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.**

janeiro de 2023, ambas do Estado da Paraíba. No caso, adicionou-se ao art. 8º da LCE nº 168/2021, que trata das competências do Comitê Técnico, o seguinte inciso:

III - exercer as competências:

- a) necessárias à gestão da Microrregião, com exceções das previstas no artigo 7º desta Lei; e
- b) que lhe tenham sido delegadas pelo Colegiado Microrregional.

Não apenas previu-se a possibilidade de delegação de competências do Colegiado Microrregional ao Comitê Técnico, como também já se atribui a este, por cláusula de competência residual, os poderes necessários à gestão da autarquia intergovernamental que não sejam explicitamente enumerados à instância máxima. Esse precedente foi seguido pelo Pará, no qual a Lei Complementar estadual nº 171, de 21 de dezembro de 2023, do Estado do Pará previu:

Art. 8º O Comitê Técnico tem por finalidade:

I - apreciar previamente as matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Microrregional, providenciando estudos técnicos que a fundamentem;

II - assegurar, nos assuntos relevantes, a prévia manifestação do Conselho Participativo; e

III - exercer as competências necessárias à gestão da Microrregião de Águas e Esgoto do Pará (MRAE), com exceção das previstas no art. 7º desta Lei Complementar, salvo se lhes tenham sido delegadas pelo Colegiado Microrregional.

Essa evolução do papel dos Comitês Técnicos representa um avanço significativo na governança das Microrregiões. Ao assumirem um papel

mais ativo na gestão cotidiana, os Comitês Técnicos contribuem para a agilidade e eficiência das autarquias intergovernamentais, garantindo que as necessidades da população sejam atendidas de forma adequada.

Importante pontuar que, diante da averiguação da necessidade prática de um órgão com maior flexibilidade e agilidade para a tomada de decisões imperativas à gestão cotidiana da Microrregião, tais questões poderiam ter sido deixadas para o Secretário-Geral, uma vez que, como visto, este possui poderes executivos, os quais contempla certa dose de deliberação.

A opção por fortalecer o papel do Comitê Técnico, todavia, revela uma preocupação com a colegialidade e a partilha da responsabilidade sobre a tomada de decisões¹⁵. O envolvimento do Comitê Técnico no exercício dessas competências garante que as decisões sejam tomadas de forma mais democrática e participativa, com a contribuição dos representantes de diferentes entes da Federação integrantes das MRAE.

Voltando-se ao cenário do Estado do Ceará, pela leitura da Lei Complementar estadual nº 247/2021, é possível perceber que esta não contempla

¹⁵ O princípio da colegialidade promove a pluralidade de perspectivas e a imparcialidade, sendo menos suscetível a pressões externas em comparação às decisões individuais. Ele visa garantir processos decisórios mais justos e legítimos, reforçando a confiança da sociedade nas decisões proferidas. Tal princípio é derivado de preceitos constitucionais como a separação e independência dos poderes e o direito ao devido processo legal, assegurando maior alinhamento com os valores do Estado Democrático de Direito. (TAVARES, Diogo Ferraz Lemos. Princípio da colegialidade: fundamento constitucional e necessidade de sua observância nos processos judiciais e administrativos – legitimidade/ilegitimidade de exceções. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, v. VIII, p. 240, jul. 2011. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/20390. ISSN 1982-7636.)

ainda essa evolução – ao menos não de forma explícita -, prevendo como atribuições do Comitê Técnico apenas apreciar previamente as matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Microrregional, providenciando estudos técnicos que a fundamentem, e assegurar, nos assuntos relevantes, a prévia manifestação do Conselho Participativo.

Isso, contudo, não significa que o Colegiado Microrregional, ao editar sua norma *reconhecendo (rectius: reafirmando) determinados poderes* – a exemplo da integração de bens produzidos pelo Estado ao serviço público de abastecimento de água e designação de seu operador – *ao Secretário-Geral*, não possa exigir que este consulte previamente o Comitê Técnico. Nesta hipótese, o predicado de partilha da decisão, não restando ela apenas com um único agente, é atingido, sem que isso desnature a função consultiva legalmente definida ao Comitê Técnico.

V. As normas regimentais como expressão da autonomia organizacional das autarquias

Até aqui já restou claro que é possível o reconhecimento pelo Colegiado Microrregional ao Secretário-Geral do poder de adotar certas deliberações – relacionadas com a *concretização* de diretrizes definidas pelo próprio Colegiado -, inclusive exigindo-se que o SG consulte previamente o Comitê Técnico. A questão que resta é como tal atribuição pode se efetivar, ou seja, *qual o seu formato e procedimento*.

Recuando um passo, importante lembrar que as Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará são *autarquias*, isto é, entidades da Administração Indireta que tem como característica serem dotadas de certa autonomia. A própria expressão “autarquia” remete à ideia de “poder próprio”, denotando a característica de autoadministração¹⁶.

A autonomia das autarquias se expressa através de diversas facetas, como a autonomia financeira, a administrativa e a organizacional. A autonomia administrativa e a financeira, por exemplo, são inerentes à sua essência, sendo tais entidades responsáveis por gerirem seus próprios recursos e bens sem subordinação hierárquica direta ao ente criador, assim como por realizarem suas próprias contratações.

No tocante à autonomia organizacional, esta é um dos traços distintivos das autarquias, refletindo a sua capacidade de se estruturarem e gerirem suas competências internas de forma descentralizada, ainda que sob supervisão administrativa¹⁷. Esta autonomia organizacional se materializa na elaboração de seus regimentos internos e estatutos, instrumentos que disciplinam seu funcionamento orgânico e as suas relações administrativas.

Ocorre que as Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará não são apenas autarquias, mas autarquias em *regime especial*, tal como as universidades públicas, as agências reguladoras federais, o Banco Central e a Comissão

¹⁶ MADAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno. 21ª edição. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2018.**

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.**

Nacional de Energia Nuclear. Essas se caracterizam por exercerem privilégios específicos, de modo que sua autonomia é ainda superior comparativamente às autarquias comuns¹⁸. Esses privilégios podem aparecer na forma de maior liberdade na nomeação de seus dirigentes, estabilidade de tais dirigentes em seu termo de nomeação ou menor ingerência externa na condução de suas atividades.

Vejamos, por exemplo, o caso da Universidade de São Paulo. Esta, por meio de seu Estatuto, aprovado pela Resolução nº 3.461, de 7 de outubro de 1988 – ou seja, ato administrativo interno -, criou órgãos de administração interna e distribuiu entre eles suas funções. É o que ocorre no art. 19 e seguintes do citado Estatuto, que cria as comissões permanentes do Conselho Universitário e lhes atribui competências¹⁹; é também o que ocorre com o art. 44 e seguintes,

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 62.

¹⁹ Artigo 19 – São Comissões Permanentes do Conselho Universitário: I – Comissão de Legislação e Recursos; II – Comissão de Orçamento e Patrimônio; III – Comissão de Atividades Acadêmicas. (...) Artigo 21 – Compete ainda à Comissão de Legislação e Recursos: I – deliberar sobre Projetos de Lei, Decretos, Regulamentos e Resoluções, opinando sobre os que devam ser submetidos à apreciação do Conselho Universitário; II – opinar sobre recursos de qualquer natureza, da alçada do Conselho Universitário; III – Suprimido. IV – decidir, em grau de recurso, sobre sanções disciplinares aplicadas a membros do corpo docente. Artigo 22 – Compete ainda à Comissão de Orçamento e Patrimônio: I – elaborar a proposta do orçamento da USP, respeitadas as diretrizes e os parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira da Universidade aprovados pelo Conselho Universitário; II – deliberar sobre propostas de criação, modificação e extinção de funções administrativas; III – deliberar sobre aceitação de legados e doações feitos à USP, quando clausulados; IV – deliberar sobre pedidos de transposição e suplementação de verbas; V – deliberar sobre acordos entre a USP, suas Unidades, Museus, órgãos de Integração, órgãos Complementares e entidades oficiais ou particulares; VI – deliberar sobre propostas de criação, modificação e extinção de órgãos administrativos. VII – elaborar proposta de parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira da Universidade, a serem aprovados pelo Conselho Universitário, considerando os seguintes aspectos: a) limites de gastos com folha de pagamentos; b) regras e indicadores para contratação de pessoal; c) regras e limites para compromissos contratuais que onerem

que cria os órgãos de administração de cada unidade, distribuindo os seus poderes ou ainda determinando que o Regimento Geral da Universidade o faça.

Portanto, a autonomia organizacional das autarquias, especialmente as de *regime especial*, é um elemento estruturante que lhes permite atuar com eficiência e independência, sempre em conformidade com os limites impostos pela legalidade e pelos objetivos públicos que justificam sua existência, sendo, como apontado anteriormente, o seu regimento interno o *locus institucional* adequado para realizar essa auto-organização.

As normas regimentais, de acordo com Oswaldo Aranha Bandeira de Mello²⁰, são espécies do gênero dos regulamentos. Para o citado jurista, os regulamentos poderiam ser de diversos tipos, como os orgânicos, os policiais e os regimentais. Os orgânicos são aqueles que organizam a estrutura administrativa, abrangendo a criação e organização de repartições públicas, bem como a definição de direitos e deveres dos agentes públicos; os policiais destinam-se à preservação da ordem pública, abrangendo a segurança e a salubridade.

exercícios futuros; d) limites a despesas de investimentos, em função dos impactos projetados; e) aplicação, por analogia, de disposições da legislação eleitoral sobre restrições a contratação de pessoal nos períodos que antecedem as eleições de Reitor e Vice-Reitor. Artigo 23 – Compete ainda à Comissão de Atividades Acadêmicas: I – opinar sobre propostas de criação de cargos de Professor Doutor e de Professor Titular; II – opinar sobre propostas oriundas dos Conselhos Centrais, que devam ser objeto de deliberação pelo Conselho Universitário; III – opinar sobre propostas de criação de Unidades, Museus, órgãos de Integração, órgãos Complementares e Departamentos.

²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Vol. I. 3ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

Os regulamentos regimentais, por sua vez, disciplinam as condições internas de execução dos serviços públicos e as instruções para o funcionamento das repartições públicas. A doutrina alemã denomina essa espécie de regulamento de “regulamentos de administração”, considerando-os normas internas da organização administrativa, voltadas para o funcionamento *interna corporis* dos órgãos públicos. Na realidade brasileira, eles equivalem aos regimentos internos, que regulam a organização e o funcionamento de órgãos administrativos e de outros poderes, como o Legislativo e o Judiciário.

Os *regulamentos de administração* desempenham um papel essencial na organização das atividades administrativas, regulando as relações internas entre órgãos e agentes públicos de uma mesma estrutura organizacional. Estes configuram fontes de Direito no contexto interno da Administração²¹, especialmente na medida em que atribuem competências aos órgãos e garantem a distribuição de funções e poderes²².

Os regulamentos internos são caracterizados como um domínio próprio e originário da Administração Pública, dotados de autonomia normativa

²¹ “Entre as fontes do Direito Administrativo vêm assumindo especial importância as normas que Rui Cirne de Lima e Tito Prates da Fonseca denominam de disposições autônomicas. Escreve o segundo dos autores citados que “pertencem à classe as normas que, na forma da lei, as corporações e fundações administrativas e os serviços públicos personalizados preservem aos seus componentes. Essa categoria de normas tem sido longamente estudada pelos autores estrangeiros, sobretudo italianos. Elas têm o seu fundamento no poder de autonomia que o Estado concede a certas entidades. É um poder que provém da lei.” (BARROS JUNIOR, Carlos S. de. *Fontes do Direito Administrativo*. 28ª edição. São Paulo: Revista de Direito Administrativo, 1952, p. 7).

²² BACHOF, Otto; WOLFF, Hans Julius; STOBER, Rolf. *Direito administrativo*. Tradução de Antonio Francisco de Sousa. 1ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p. 333.

para organizar aspectos internos de funcionamento. Esses instrumentos são emitidos por órgãos dirigentes para organizar atividades, coordenar agentes públicos e detalhar o exercício de competências oficiais.

Os regulamentos internos limitam-se a orientar a gestão de competências administrativas e o funcionamento intrínseco das instituições públicas. Essa limitação, todavia, não diminui sua importância, pois eles desempenham um papel crucial na operacionalização das atividades do Estado e, segundo a doutrina alemã, consistem em instrumentos de autonomia organizacional²³.

Tais regimentos decorrem do poder hierárquico, no caso do Poder Executivo, ou da capacidade de auto-organização, no caso de corporações legislativas, judiciárias ou intergovernamentais. Sua principal finalidade é regular a tramitação de processos, o andamento de documentos administrativos e o funcionamento de órgãos colegiados. Além disso, complementam a legislação aplicável, oferecendo normas práticas e detalhadas para o desempenho das atividades internas²⁴.

Conforme aponta Virgílio Afonso da Silva, o limiar entre a mera especificação de comandos legais e a criação de novas normas consiste em uma

²³ **Idem.**

²⁴ **“Os regimentos são atos administrativos normativos de atuação interna, dado que se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas. Como ato regulamentar interno, o regimento só se dirige aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada, sem obrigar aos particulares em geral.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 206).**

zona cinzenta²⁵. Isso pode ser bem observado através do exemplo da origem e evolução do recurso originalmente denominado agravo regimental, atualmente conhecido como agravo interno.

Esta remonta ao reinado de Dom Afonso III, em Portugal, quando foram implementadas normas para tornar a justiça mais ágil e eficaz. Essas normas incorporavam elementos do direito romano-canônico e foram posteriormente aplicadas no Brasil durante o período colonial. Nos primórdios, o agravo interno estava previsto nos regimentos internos dos tribunais portugueses e era utilizado para contestar decisões individuais de magistrados²⁶.

Após a independência do Brasil, o agravo interno foi reintroduzido, na época republicana, nos regimentos internos dos tribunais, incluindo o Supremo Tribunal Federal, e posteriormente incorporado à legislação federal. O Código de Processo Civil de 1939 consolidou sua relevância como ferramenta de revisão judicial. Com a promulgação da Constituição de 1967 e a delegação normativa aos regimentos internos dos tribunais, sua normatização ganhou maior flexibilidade.

A evolução do instituto se intensificou com o Código de Processo Civil de 1973 e, posteriormente, com nas Leis nº 8.038/1990, 9.139/1995 e

²⁵ **SILVA, Virgílio Afonso. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: EDUSP, 2021, p. 461.**

²⁶ **LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. Agravo interno no Superior Tribunal de Justiça. Jus.com.br, 01 jul. 2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/856/agravo-interno-no-superior-tribunal-de-justica>. Acesso em: 02 jan. 2025.**

9.756/1998, as quais regulamentaram sua aplicação e conferiram-lhe maior clareza, legitimando-o como um recurso para revisão de decisões monocráticas. Assim, um instrumento originado nos regimentos internos dos tribunais foi, posteriormente, incorporado à legislação formal.

Outro exemplo em que normas regimentais ocupam zonas cinzentas em relação aos seus limites criativos é quanto aos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os quais consistem nos principais diplomas regentes do processo legislativo federal, prevendo, inclusive, a possibilidade de leis serem aprovadas sem passar pelo Plenário da respectiva Casa²⁷.

Em suma: a autonomia organizacional é uma característica fundamental das autarquias, principalmente daquelas de regime especial, tal como as Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará, sendo o seu regimento interno

²⁷ **Regimento Interno do Senado Federal: “Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar: I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código; (...) § 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias: (...) § 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado Federal. § 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso eletrônico da Ordem do Dia da sessão seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado. (...) § 5º Esgotado o prazo previsto no § 3º, sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado” / Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados à publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia. § 5º Aprovada a redação final pela Comissão competente, o projeto de lei torna à Mesa para ser encaminhado ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme o caso, no prazo de setenta e duas horas.”**

o principal instrumento para o exercício dessa autonomia. Tais instrumentos acabam por ter maior liberdade na organização de funções e competências no interior de órgãos públicos – autárquicos ou não. Nesse sentido, podem as normas de natureza regimental atribuir determinadas funções e poderes para órgãos da MRAE.

Retornando uma última vez ao caso concreto informado pela Consulente, o meio adequado para a atribuição pelo Colegiado Microrregional ao Secretário-Geral da função de decidir pela integração de bens produzidos pelo Estado ao serviço público de abastecimento de água e designação de seu operador é através de norma de natureza regimental. Em termos procedimentais, isso implica na necessidade de a mudança ser aprovada por número de votos equivalente a 3/5 (três quintos) do total de número de votos do Colegiado Microrregional (art. 6º, §2º da LCE nº 247/2021, do Ceará).

VI. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se o Parecer com a resposta de cada um dos quesitos apresentados:

- Pode o Secretário-Geral das Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará tomar decisões em caráter *ad referendum* do Colegiado Microrregional?
 - ✓ Sim. É comum em órgãos colegiados que haja um de seus membros com a possibilidade de tomar decisões em caráter *ad referendum* do próprio colegiado, em situações que não podem aguardar até a próxima reunião. Uma vez reunido, o órgão referenda, revoga ou altera a decisão.

- ✓ Normalmente essa função cabe ao presidente do órgão, mas, no caso das Microrregiões de Água e Esgoto do Ceará, ela recai sobre o Secretário-Geral. Isso porque o SG é o único órgão de funcionamento contínuo – ou seja, que atua ininterruptamente – da MRAE, não representa especificamente qualquer dos membros, é eleito pelo Colegiado Microrregional, é o representante legal da Microrregião e preside do Comitê Técnico.
 - ✓ A tomada de decisão *ad referendum* do Colegiado Microrregional pelo Secretário-Geral em situações que não podem aguardar o ideal, mas moroso, procedimento completo de deliberação é a prática administrativa das MRAEs do Ceará, havendo o precedente nesse sentido em relação à publicação das metas intermediárias da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Cagece.
 - ✓ No caso concreto informado, referente ao Sistema Adutor Banabuiú-Sertão Central, tem-se como caracterizada uma situação de urgência, que não pode aguardar o procedimento completo de deliberação da MRAE – que leva cerca de dois a três meses – para definição de um operador provisório, tendo em vista a proximidade da conclusão das obras, que deve se dar ainda no primeiro trimestre de 2025. A designação de tal operador provisório pelo SG, em caráter *ad referendum* do Colegiado Microrregional, se mostra, portanto, medida adequada.
- Pode o Colegiado Microrregional atribuir ao Secretário-Geral a decisão a respeito da integração dos bens ao serviço público? Pode ele exigir que o Secretário-Geral consulte o Comitê Técnico antes de tomar a decisão?
- ✓ Sim. A Lei Complementar estadual nº 247/2021, do Ceará, atribuiu ao Secretário-Geral funções executivas para dar cumprimento às decisões do Colegiado Microrregional, o que contempla, em certa medida, funções deliberativas para complementar tais decisões naquilo que forem omissas,

suprindo as lacunas necessárias à sua exequibilidade – trata-se da discricionariedade administrativa conferida pela norma ao seu executor.

- ✓ A amplitude desses poderes deliberativos do Secretário-Geral dependerá do quão detalhada for decisão do Colegiado Microrregional – por exemplo, caso se utilize de conceitos jurídicos indeterminados ou estabeleça múltiplas opções de encaminhamento para uma mesma situação, mais abrangente será o poder-dever do SG de tomar decisões *in concreto*.
 - ✓ Assim, pode o Colegiado Microrregional estabelecer uma deliberação geral a respeito da integração dos bens produzidos pelo Estado do Ceará no âmbito do Projeto Malha D'Água ao serviço público de abastecimento de água, determinando os critérios a serem considerados na tomada da decisão, bem como as alternativas relativas à designação de seu operador. Se assim o fizer, caberá ao Secretário-Geral, na execução de tal deliberação, tomar as decisões necessárias ao preenchimento das lacunas deixadas, segundo as diretrizes, opções, critérios e procedimentos ali postos.
 - ✓ Um desses procedimentos exigidos pode ser, inclusive, a prévia consulta ao Comitê Técnico da MRAE, de modo a reduzir a discricionariedade do SG na tomada da decisão. Nesta hipótese, os predicados de colegialidade e partilha da decisão são atingidos, não restando ela apenas com um único agente, sem que isso desnature a função consultiva legalmente definida ao Comitê Técnico.
- De que modo o Colegiado Microrregional pode realizar tal atribuição?
- ✓ O meio adequado para a atribuição pelo Colegiado Microrregional ao Secretário-Geral da função de decidir pela integração de bens produzidos pelo Estado ao serviço público de abastecimento de água e designação de seu operador é através de norma de natureza regimental.
 - ✓ Isso porque essas são as que organizam o funcionamento da Microrregião, consistindo na expressão concreta da sua autonomia organizacional, inerente ao fato de se tratar de uma autarquia em regime especial.

**MANESCO,
RAMIRES,
PEREZ,
AZEVEDO
MARQUES**

SOCIEDADE DE ADVOGADOS

- ✓ O procedimento para a aprovação de tal norma de natureza regimental é exatamente o mesmo que para a realização de uma deliberação comum, com a diferença de que haverá necessidade de aprovação da deliberação por número de votos equivalente a 3/5 (três quintos) do total de número de votos do Colegiado Microrregional

É o Parecer, s.m.j.

São Paulo, 15 de janeiro de 2025.

Wladimir António Ribeiro
OAB/SP nº 110.307