



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

Processo nº 2240.01.0001413/2018-93

NOTA JURÍDICA IGAM.PROC.SISEMA Nº 066/2018

EMENTA: PROPOSTA DE ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO ALTO RIO GRANDE E DO RIO DAS MORTES – APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR PELOS COMITÊS DE BACIAS ENVOLVIDOS E PELO CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS (CERH/MG) – LEI ESTADUAL Nº 13.199/99 – DECRETO ESTADUAL Nº 41.578/01 – DELIBERAÇÕES NORMATIVAS CONJUNTA DO CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL (COPAM) E DO CERH/MG Nº 01/08 e Nº 06/17 – OBSERVÂNCIA A LEGISLAÇÃO – NECESSIDADE DE DELIBERAÇÃO ESPECÍFICA DO CERH/MG.

I – Relatório

Vieram-nos os autos referentes à aprovação dos enquadramentos dos corpos de água da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande (GD1) e da Bacia Hidrográfica do Rio das Mortes (GD2), solicitando manifestação acerca dos trâmites a serem adotados pelo IGAM com vistas a finalizar e validar o processo de enquadramento dessas bacias, já devidamente aprovados pelos respectivos Comitês de Bacia, pela Câmara Técnica de Planos – CTPLAN, e pela plenária do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, conforme documentação anexa.

Importante ressaltar que as propostas de enquadramento dos corpos de água foram incluídas no conteúdo dos planos diretores de recursos hídricos, inclusive com as especificações por trechos, como determina o artigo 28, do Decreto Estadual nº 41.578/01.

O processo 2240.01.0001413/2018-93 encontra-se instruído com os seguintes documentos: Memorando 18 (1022630), Anexo (1023216), Anexo (1023239), Anexo (1023262).

Preliminarmente, cumpre registrar que a análise desta Procuradoria atém-se, tão-somente aos aspectos jurídicos relativo ao questionamento feito, não nos competindo, portanto, nenhuma consideração a respeito do mérito (conveniência e oportunidade).

Passamos a opinar.

II – Considerações

II.1 – Dos Planos Diretores de Recursos Hídricos

Os Planos de Bacia Hidrográfica (ou como denominados na legislação mineira, Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas) têm como principal objetivo apresentar um estudo detalhado contendo a caracterização dos corpos hídricos situados nos limites territoriais da bacia hidrográfica no qual estão inseridos. Devem apresentar uma visão sistêmica de diversos aspectos da bacia hidrográfica, conforme conteúdo mínimo exigido na legislação pertinente, permitindo que se estabeleçam planos de ação a curto, médio e longo prazos para região analisada, que integrarão o Plano Estadual, fixando diretrizes de ação que serão previstas no Plano Nacional de Recursos Hídricos.

É o planejamento de ações e de políticas que deverão ser adotadas na área de atuação do Comitê^[1], com o intuito de controlar constantemente aspectos relacionados à quantidade e à qualidade das águas, bem como estabelecer a demanda atual e futura dos recursos hídricos e seus principais usos.

O artigo 11, da Lei Estadual nº 13.199/99, estabelece o conteúdo mínimo que deverá conter o Plano Diretor de Recursos Hídricos, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos:

*“Art.11 O planejamento de recursos hídricos, **elaborado por bacia hidrográfica do Estado** e consubstanciado em Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, tem por finalidade fundamental e orientar a implementação de programas e projetos e conterà, no mínimo:*

I – diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos da bacia hidrográfica;

II – análise de opções de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificação dos padrões de ocupação do solo;

III – balanço entre as disponibilidades e demandas atuais e futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação dos conflitos potenciais;

*IV – metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e **melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;***

V – medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas, com estimativas de custos;

VI – prioridade para a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos;

VII – diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

***VIII – propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos e de ecossistemas aquáticos.”** (grifos nossos)*

Por sua vez, o Decreto Estadual nº 41.578/01, em seu artigo 28, ampliou o rol de informações que deverão constar dos planos com o objetivo de subsidiar a implementação dos instrumentos econômicos de gestão, o que reforça a importância do enquadramento como mecanismo de referência para a identificação dos usos prioritários/preponderantes, das metas de qualidade e proposição de áreas sujeitas à restrição de uso.

“Art. 28 – Os Planos Diretores de Recursos Hídricos conterà subsídios para a implementação dos instrumentos econômicos de gestão, em especial:

I – a vazão remanescente ou ecológica para usos específicos;

II – a vazão de referência para o cálculo da vazão outorgável;

III – os usos preponderantes e prioritários para a outorga;

IV – os usos preponderantes para o enquadramento dos corpos d'água em classes;

V – os estudos de viabilidade econômica e financeira nas respectivas bacias hidrográficas para a determinação dos critérios básicos de cobrança pelo uso das águas superficiais e subterrâneas;

VI – a indicação de projetos para o alcance das metas de qualidade e quantidade dos recursos hídricos, com vistas ao estabelecimento e programas de investimento;

VII – os estudos para indicar a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção de recursos hídricos e de ecossistemas aquáticos, em especial as zonas de recarga dos aquíferos;

VIII – os mecanismos de articulação e apoio ao Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.”

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, unidades físico-territoriais de gerenciamento dos recursos hídricos, são os responsáveis pela aprovação dos Planos de Bacia Hidrográfica de sua área de atuação, elaborados pela agência de bacia ou entidade a ela equiparada (onde houver), promovendo a gestão integrada, participativa e democrática nas diversas etapas de discussão do Plano Diretor, com a participação dos Poderes Públicos estadual e municipais, dos usuários de recursos hídricos e da sociedade civil.

Uma das funções do Plano Diretor de Bacia Hidrográfica é estabelecer as prioridades de outorgas de direito de uso, direcionando a utilização da água na bacia. Deve, outrossim, fixar metas de racionalização do uso da água, mecanismos para a manutenção da quantidade e da qualidade das águas, dispor sobre a aplicação de recursos da cobrança, conforme programas e projetos estabelecidos em seu âmbito, sendo considerado um importante instrumento na solução de conflitos causados pela escassez hídrica.

Nota-se que o Plano de Recursos Hídricos, por meio de um diagnóstico das principais características e problemas da bacia hidrográfica, mais que um instrumento de gestão, apresenta-se como um importante instrumento político e econômico, seja como resultado de um amplo debate social, com a participação do poder público, dos usuários e da sociedade civil representativos da bacia hidrográfica, seja estabelecendo diretrizes com grande repercussão sobre o ordenamento territorial dos municípios, consubstanciado nos planos de uso e ocupação dos solos, podendo ser fator de influência na dinâmica econômica do Estado, definidor na instalação de empreendimentos, que encontrando dificuldades de instalarem suas atividades em determinada bacia, optam por exercer suas atividades em bacias com menos restrições aos usos industriais.

Segundo João Gilberto Lotufo Conejo,

“para caracterizar a escassez atual e futura é básica a existência de estudos de planejamento, onde se requer o conhecimento da quantidade de água para cada seção do curso d'água, da capacidade de autodepuração e da qualidade correspondente, e da demanda atual e prevista. Pode-se, então, definir metas-limites para derivação de água e usos consuntivos, uso da capacidade de assimilação, assim como hierarquizar prioridades entre seus múltiplos usos. Nesse caso está-se usando indicadores do tipo demanda, disponibilidade, carga poluidora, carga assimilável, que caracterizam o controle por objetivos.”
(GRANZIERA, 2006, p. 141)

II.2 – Do Enquadramento dos Corpos de Água em Classes

Quanto ao enquadramento dos corpos de água em classes, importa ressaltar que este instrumento tem por objetivo manter os corpos hídricos com níveis toleráveis de elementos químicos, físicos e biológicos capazes de permitir a utilização das águas, sem prejudicar a biota e a saúde humana, bem como melhorar a qualidade das águas, de modo a oferecer as presentes gerações condições dignas de sobrevivência, sem esgotar a disponibilidade desse recurso para as futuras gerações.

O enquadramento deve ser pautado considerando os objetivos e metas estabelecidos no Plano Diretor da Bacia Hidrográfica, bem como no Plano Estadual de Recursos Hídricos, evitando-se divergências nas ações implementadas pelo Estado, conforme as peculiaridades de cada região.

Conforme Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) nº 357, de 17 de março de 2005 (com suas alterações), as águas se classificam em doces, salobras e salinas, de acordo com o grau de salinidade presente no corpo hídrico, em face das quais são determinados os tipos de usos por classe de enquadramento. A classe de qualidade é definida como o conjunto de condições e padrões de qualidade de água necessários ao atendimento dos usos preponderantes, atuais e futuros.

A Resolução Conama nº 357/05 estabelece cinco classes de uso preponderantes para as águas doces: Especial e Classes 1, 2, 3 e 4, possuindo cada qual índices desejáveis de elementos químicos e biológicos presentes no corpo de água, capazes de atender aos usos para os quais se destinam. As águas doces da Classe Especial e da Classe 1 são utilizadas para usos mais exigentes, tais como consumo humano e recreação de contato primário, sendo permitido o tratamento do tipo simplificado, no caso da água enquadrada na Classe 1.

Já o enquadramento consiste no estabelecimento de metas de qualidade a ser, obrigatoriamente, alcançado ou mantido em um segmento de corpo de água, de acordo com os usos preponderantes pretendidos, com o escopo de assegurar a qualidade das águas e reduzir os custos de combate à poluição, conforme preconiza o artigo 16, da lei que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos.

Segundo Granziera, o enquadramento da água *“visa assegurar as águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.”* (GRANZIERA, 2006, p.146).

A Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) nº 91/08, em seu artigo 2º, dispõe que o enquadramento de corpos de água corresponde ao estabelecimento de objetivos de qualidade a serem alcançados através de metas progressivas intermediárias e final de qualidade da água. A definição de classes de qualidade hídrica deve preceder ao enquadramento, uma vez que é este instrumento que determinará pela manutenção ou melhoria da classe de qualidade, tendo como referência a bacia hidrográfica como unidade de gestão e os usos preponderantes mais restritivos.

Não podemos deixar de mencionar a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA nº 396/08, que dispôs sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento das águas subterrâneas, destacando a importância de se garantir a qualidade dessa fonte de abastecimento. Essa mesma norma legal conceitua o enquadramento como sendo *“estabelecimento da meta ou objetivo de qualidade da água (classe) a ser, obrigatoriamente, alcançado ou mantido em um aquífero, ou conjunto de aquíferos ou porção desses, de acordo com os usos preponderantes pretendidos, ao longo do tempo.”*

Em seu artigo 12, estabelece que os parâmetros a serem selecionados para subsidiar a proposta de enquadramento das águas subterrâneas em classes deverão ser escolhidos em função dos usos preponderantes, das características hidrogeológicas, hidrogeoquímicas, das fontes de poluição e outros critérios técnicos definidos pelo órgão competente, sendo obrigatório considerar os sólidos totais dissolvidos, nitrato e coliformes termotolerantes.

Nota-se que o enquadramento é uma ferramenta capaz de estabelecer metas para que determinado corpo hídrico possa alcançar condições desejáveis de utilização na classe que se pretende enquadrá-lo. Para tanto, são indispensáveis o acompanhamento e a fiscalização constantes do Poder Público.

A importância desse instrumento de gestão foi explicitada nos “considerandos” da Resolução Conama nº 357/05, o qual destacamos os seguintes:

1. *a água integra as preocupações do desenvolvimento sustentável, baseado nos princípios da função ecológica da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador e da integração, bem como no reconhecimento de valor intrínseco à natureza;*
2. *o enquadramento expressa metas finais a serem alcançadas, podendo ser fixadas metas progressivas intermediárias, obrigatórias, visando a sua efetivação;*
3. *o enquadramento dos corpos de água deve ser baseado não necessariamente no seu estado atual, mas nos níveis de qualidade que deveriam possuir para atender às necessidades da comunidade;*
4. *o controle da poluição está diretamente relacionado com a proteção da saúde, garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a melhoria da qualidade de vida, levando em conta os usos prioritários e classes de qualidade ambiental exigidos para um determinado corpo de água.*

No Estado de Minas Gerais aplica-se a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH nº 01/08, que dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento dos corpos de água superficiais, e estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, sendo as águas doces dispostas em cinco classes de qualidade, segundo as condições ambientais dos corpos d'água e a qualidade requerida para os seus usos preponderantes (art. 3º).

Os mecanismos e critérios para o enquadramento serão estabelecidos conjuntamente pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG e o Conselho de Política Ambiental – COPAM, sendo definido pelos usos preponderantes mais restritivos da água, atuais ou pretendidos, conforme artigo 7º, do Decreto nº 41.578/01.

Importante ressaltar que as ações de gestão referentes ao uso dos recursos hídricos, tais como a outorga e a cobrança pelo uso da água, ou relacionadas à gestão ambiental, como o licenciamento, termos de ajustamento de conduta e o controle da poluição, deverão estar pautados nas metas progressivas intermediárias e final aprovadas pelo órgão competente para a respectiva bacia hidrográfica, segmento ou corpo hídrico específico, conforme preconiza o artigo 18, da DN COPAM/CERH nº 01/08, visando à integração da gestão ambiental com a gestão de recursos hídricos.

Não podemos olvidar de que as diversas bacias hidrográficas existentes apresentam peculiaridades hidrológicas, econômicas, culturais e mesmo diversidade de usos, o que acarreta a necessidade de

estudos específicos para a região hidrográfica, com vistas ao atendimento satisfatório da demanda com a manutenção ou recuperação dos recursos hídricos em qualidade e quantidade. Tais estudos competem às Agências de bacia ou entidades a elas equiparadas (onde houver), que deverão apresentar a proposta de enquadramento aos Comitês de Bacia Hidrográfica, de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na lei, que após deliberação a encaminham para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/MG) para aprovação.

II.3 - Dos Órgãos Competentes para a Aprovação do Enquadramento

Como acima explicitado, as propostas de enquadramento dos corpos de água foram encaminhadas como conteúdo (produto) inseridas nos planos diretores de recursos hídricos das bacias hidrográficas em questão. Ao analisarmos as competências legais dos órgãos e entidades que compõem do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/MG, verificamos como atribuição dos comitês de bacias a aprovação dos respectivos Planos Diretores de Recursos Hídricos, não havendo necessidade de aprovação por parte do CERH/MG. Nesse sentido, podemos considerar devidamente aprovados os planos diretores, conforme deliberações dos respectivos comitês de bacia.

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

(...)

XI – elaborar ou atualizar o Plano Diretor de Recursos Hídricos e submetê-lo à apreciação dos comitês de bacias hidrográficas que atuem na mesma área;

(...)”.

No que se refere ao enquadramento, interpretando o ordenamento jurídico sobre a matéria, entendemos que a proposição deve ser formulada pela agência de bacia ou entidade a ela equiparada (na sua ausência esta atribuição compete ao órgão gestor) ao respectivo comitê, que após deliberar o assunto, deverá submetê-lo ao CERH/MG para deliberação. Ou seja, a aprovação deste instrumento de gestão é um ato complexo que para se consumar (ter validade) necessita da ratificação de ambos colegiados (CBH e CERH). Vejamos o que dispõe a Lei 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:

a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

(...)”.

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

(...)

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;

(...)”.

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

(...)

IX – deliberar sobre proposta para o enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes, com o apoio de audiências públicas, assegurando o uso prioritário para o abastecimento público;

(...)”

Mais recentemente, no ano de 2017, foi editada a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH nº 06/2017, que dispôs sobre procedimentos gerais para o enquadramento de corpos de água superficiais. Essa norma previu expressamente a necessidade de aprovação por ambos colegiados, na forma de deliberação normativa.

Como elemento constitutivo do ato administrativo, o legislador definiu a forma de externalização do ato. No entanto, no caso em comento não podemos concluir que a ausência de deliberação normativa ensejaria a nulidade do pleito, por mero vício de forma.

Segundo o Princípio da Instrumentalidade das Formas, o ato administrativo cumpriu seu objetivo, por meio da deliberação dos órgãos colegiados, ainda que a aprovação tenha se dado de forma diversa da prevista na legislação, configurando vício sanável passível de convalidação, uma vez que posterior edição de deliberação normativa não irá alterar o conteúdo das propostas já aprovadas.

Para tanto, entendemos que competirá aos comitês a elaboração e deliberação de DN específica, visando o posterior encaminhamento ao CERH/MG, com o intuito de ratificar o ato, tendo em vista que seu conteúdo já se encontra aprovado pelas instâncias cabíveis.

*“Art. 14 Os trechos dos cursos de águas superficiais já enquadrados com base na legislação anterior à data de publicação desta Deliberação deverão ser revistos para posterior **encaminhamento e aprovação do Comitê de Bacia Hidrográfica e do CERH.**”*

*“Art. 15 As Agências de Bacia ou entidades a elas equiparadas, em articulação com os órgãos de meio ambiente e gestores de recursos hídricos, realizarão audiências públicas e **encaminharão as propostas de enquadramento aos respectivos comitês de bacia hidrográfica e ao Conselho Estadual de recursos Hídricos para as devidas deliberações.***

§1º Na ausência de Agência ou entidade a ela equiparada, o órgão gestor de recursos hídricos, em articulação com o órgão de meio ambiente, elaborará e encaminhará as propostas de enquadramento aos respectivos comitês de bacias hidrográficas para discussão e aprovação e posterior encaminhamento ao CERH/MG para deliberação.

§2º Na ausência do Comitê de Bacia, o órgão gestor de recursos hídricos, em articulação com o órgão de meio ambiente, poderão elaborar e encaminhar as propostas de enquadramento ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, para análise e deliberação.”

*“Art. 16 A proposta de enquadramento a ser apreciada pelo comitê de bacia hidrográfica **deverá ser formulada em forma de minuta de Deliberação Normativa.***

*Parágrafo único. A Deliberação Normativa de enquadramento de corpos de água aprovada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica **será encaminhada ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH para apreciação e deliberação.**” (grifos nossos)*

Ademais, considerando as competências das Câmaras Técnicas que compõem o CERH/MG, tal deliberação normativa aprovada pelos comitês deverá ser pautada na Câmara Técnica Institucional e Legal – CTIL para exame da legalidade e adequação a técnica legislativa, previamente ao seu envio ao plenário do CERH (artigo 2º, inciso I, da DN CERH nº 21/08).

III – Conclusão

Diante do exposto, entendemos necessário, para que se cumpra a forma de externalização do ato administrativo, da forma prevista na legislação, a deliberação e posterior publicação de deliberação normativa referente às propostas de enquadramento dos comitês das bacias hidrográficas GD1 e GD2.

Para tanto, deverá ser elaborada deliberação de DN específica com o intuito de convalidar o ato no que tange ao seu aspecto formal, tendo em vista que seu conteúdo já se encontra aprovado pelas instâncias cabíveis.

Ademais, considerando as competências das Câmaras Técnicas que compõem o CERH/MG, tal deliberação normativa aprovada pelos comitês deverá ser pautada na Câmara Técnica Institucional e Legal – CTIL para exame da legalidade e adequação a técnica legislativa, previamente ao seu envio ao plenário do CERH (artigo 2º, inciso I, da DN CERH nº 21/08).

É o parecer submetido à apreciação superior.

Belo Horizonte, 28 de junho de 2018.

Valéria Ferreira Borges

Analista Ambiental

MASP 115.0859-5

Rafael Ferreira Toledo

Procurador Chefe do IGAM

Procurador do Estado de Minas Gerais

MASP nº 1.332.856-2 – OAB/MG nº 119.102

[1] No caso de integração de bacias hidrográficas, a agência de bacia ou entidade legalmente autorizada para exercer esta atribuição deverá elaborar Planos Diretores específicos por bacia, tendo em vista as peculiaridades regionais, econômicas, sociais de cada região do Estado.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Ferreira Toledo, Procurador(a) do Estado**, em 29/06/2018, às 16:39, 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 **1061991** e o código CRC **FEF1BC7B**.