



6771

NOTA JURÍDICA IGAM.PROC.SISEMA Nº 35/2016

PROCEDÊNCIA: Diretoria Geral do IGAM

MEMO Nº: 201/2016, de 29 de fevereiro de 2016.

EMENTA: ANÁLISE DA MINUTA DE DELIBERAÇÃO NORMATIVA CONJUNTA COPAM E CERH QUE DISPÕE SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DOS CORPOS DE ÁGUA E DIRETRIZES AMBIENTAIS PARA O SEU ENQUADRAMENTO, BEM COMO ESTABELECE AS CONDIÇÕES E PADRÕES DE LANÇAMENTO DE EFLUENTES – INTELIGÊNCIA DAS LEIS ESTADUAIS Nº 21.972/2016 E Nº 13.199/1999 – DECRETOS Nº 41.578/2001, Nº 46.501/2014, Nº 46.953/2016 – RESOLUÇÃO CONAMA Nº 357/2005, ALTERADA PELA RESOLUÇÃO Nº 410/2009 E Nº 430/2011 – RESOLUÇÃO CNRH Nº 91/2008 – LEGITIMIDADE DO COPAM E DO CERH-MG PARA REGULAMENTAR A CLASSIFICAÇÃO DOS CORPOS DE ÁGUA E ESTABELECEER DIRETRIZES AMBIENTAIS PARA O ENQUADRAMENTO, BEM COMO DEFINIR AS CONDIÇÕES E PADRÕES DE LANÇAMENTO DE EFLUENTES – RECOMENDAÇÃO DE ADEQUAÇÕES NA MINUTA.

1. RELATÓRIO

Recebemos nesta Procuradoria em 05 de abril de 2016, por meio do MEMO.GAB.IGAM Nº 201/2016 (fls.2361), os autos de Processo Administrativo a respeito da solicitação de análise da Minuta de Deliberação Normativa Conjunta do COPAM e do CERH, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.

O expediente veio instruído com a Nota Técnica DPMA nº 005/2016 (fls. 2362-2365), apresentando o contexto histórico e algumas das alterações promovidas na referida Minuta



de DN. A proposta que ora se apresenta pretende revogar a DN CONJUNTA COPAM CERH nº 01, de 05 de maio de 2008.

Ao longo das reuniões do Grupo de Trabalho instituído em 06 de abril de 2013¹ para consolidar a Minuta em referência, esta Procuradoria já se manifestou algumas vezes sobre o tema por meio das Notas Jurídicas nº 48/2014, de 24 de junho de 2014; nº 99/2014, de 14/11/2014; e do MEMO nº 91/2014/PROC.IGAM.SISEMA, de 07 de março de 2014; MEMO nº 303/2014/PROC.IGAM.SISEMA, de 20 de agosto de 2014; MEMO nº 353/2014/PROC.NAM.SISEMA, de 24 de setembro de 2014; e MEMO Nº 382/2014/PROC/IGAM/SISEMA, de 20 de outubro de 2014.

Feito um sucinto relato a respeito do caso, passa-se a examinar a disciplina jurídica que se aplica ao ato proposto. Ressalte-se que, tendo em vista as normas da Lei Complementar nº 75/2004 e da Lei Complementar nº 81/2004, compete às Assessorias Jurídicas e às Procuradorias prestar consultoria sob o ponto de vista estritamente jurídico; contudo, não lhes compete tratar da conveniência e ou da oportunidade dos atos praticados pela Administração, além de não lhes competir analisar os dados e aspectos de natureza técnico-administrativa.

2. DA CLASSIFICAÇÃO DOS CORPOS DE ÁGUA E DO ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DO ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES, SEGUNDO OS USOS PREPONDERANTES DA ÁGUA

O gerenciamento integrado dos recursos hídricos com vistas ao uso múltiplo, a que se refere o inciso II do artigo 3º da Lei Estadual nº 13.199/1999, está intimamente ligado aos Planos de Bacia Hidrográfica e ao enquadramento dos corpos de água em classes, instrumentos de gestão previstos na Lei Federal nº 9.433/1997 e na Lei Estadual nº 13.199/1999.

¹ V. Deliberação Conjunta COPAM CERH nº 12, de 31 de março de 2013: Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=25075>>



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 pertinente², 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 Comitê³, 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.

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)

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

² Resolução CNRH nº 145, de 12 de dezembro de 2012

³ 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.



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 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 2005⁴, alterada pela Resolução nº 410/2009 e nº 430/2011, 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: Classe 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.

Quanto às diretrizes ambientais para o enquadramento, **a Resolução CONAMA nº 357/2005, em seu artigo 38, ressalvou a competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e dos Conselhos Estaduais para estabelecer as normas e procedimentos para o enquadramento, que será definido pelos usos preponderantes mais restritivos da água, atuais e pretendidos.**

⁴ Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>>



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 Estadual nº 13.199/1999.

Segundo Granziera, o enquadramento da água “visa assegurar às 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.
Segundo Granziera:

Em matéria de águas, classificar significa estabelecer níveis de qualidade para as águas – doces, salobras e salinas – em face dos quais se priorizam determinados tipos de uso, mais ou menos exigentes.

A classificação das águas e as diretrizes ambientais para o enquadramento das águas superficiais, as condições e padrões de lançamento de efluentes regem-se pela Resolução CONAMA nº 357, de 17-03-05 (...)

O enquadramento, em cada corpo hídrico ou em trechos dele, fixa os níveis de qualidade, os usos e, conseqüentemente, sua finalidade preponderante. Visa assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que foram destinadas (...)

Uma vez estabelecida a classificação dos recursos hídricos, aplicam-se, em corpos hídricos específicos, ou em trechos deles, por meio do enquadramento, as classes de água ou níveis de qualidade fixados, determinando-se os usos ou a finalidades preponderantes de cada um deles. (...)

O enquadramento baseia-se não no estado atual do corpo hídrico, mas na qualidade que se pretende que o mesmo possua ao longo do tempo. Para tanto, é necessária a fixação das metas a serem atingidas, o cronograma para seu atingimento e a indicação das fontes que financiarão essas ações, além do acompanhamento e fiscalização do Poder Público. (GRANZIERA, 2006, p.146-147)

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.

Outro ponto que merece destaque é a relação desse instrumento de gestão com as políticas ambientais, de uso e ocupação do solo e de saúde, elevando o aspecto



multidisciplinar e integrado das questões ambientais. Nesse sentido, citamos o artigo 21, da Resolução acima mencionada, que aborda com precisão a importância da convergência de interesses e políticas públicas voltadas para a preservação do ambiente e manutenção da sanidade ambiental.

Art. 21. Os órgãos ambientais, em conjunto com os órgãos gestores dos recursos hídricos e da saúde, deverão promover a implementação de Áreas de Restrição e Controle do Uso da Água Subterrânea, em caráter excepcional e temporário, quando, em função da condição da qualidade e quantidade da água subterrânea, houver a necessidade de restringir o uso ou a captação da água para proteção dos aquíferos, da saúde humana e dos ecossistemas.

Parágrafo único. Os órgãos de gestão dos recursos hídricos, de meio ambiente e de saúde deverão articular-se para definição das restrições e das medidas de controle do uso da água subterrânea.

3. DA MINUTA DELIBERAÇÃO NORMATIVA CONJUNTA COPAM CERH QUE PRETENDE REVOGAR A DN CONJUNTA Nº 01/2008

No Estado de Minas Gerais vigora 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).

Cumprir destacar que a referida Deliberação Normativa Conjunta foi elaborada à época sob a égide do Decreto nº 44.667, de 03 de dezembro de 2007, cujo artigo 4º, inciso XXV, atribuía ao Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM a competência para promover, em conjunto com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, a integração entre as políticas de proteção ao meio ambiente e a de recursos hídricos,



observando a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento da qualidade ambiental e o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Não obstante o Decreto nº 44.667/2007 tenha sido revogado pelo Decreto nº 46.953, de 23 de fevereiro de 2016, foi mantida a competência do COPAM para atuar em conjunto com o CERH, em ações voltadas para integrar as políticas ambiental e de recursos hídricos, em consonância com as diretrizes do SISEMA, senão vejamos:

Art. 3º O COPAM tem por finalidade deliberar sobre diretrizes e políticas e estabelecer normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional para a preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, competindo-lhe:

(...)

XII – avaliar e acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas de meio ambiente por meio da consolidação de indicadores ambientais propostos pelos órgãos e entidades integrantes do SISEMA;

(...)

XIV – atuar de forma articulada com os comitês de bacias hidrográficas, observando, especialmente, a compatibilidade das ações previstas nos instrumentos de planejamento da qualidade ambiental com os planos diretores de recursos hídricos de bacias hidrográficas;

XV – promover, em conjunto com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH –, a integração entre as políticas de proteção ao meio ambiente e a de recursos hídricos, observando a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento da qualidade ambiental e o Plano Estadual de Recursos Hídricos;

(...)

Por outro lado, os mecanismos e os critérios para o enquadramento serão estabelecidos conjuntamente pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG e o



Conselho de Política Ambiental – COPAM, por força do artigo 7º do Decreto Estadual nº 41.578/2001.

Pelo exposto, resta inegável a legitimidade de ambos os Conselhos – COPAM e CERH – para emitir norma que regulamente as classes dos corpos d'água e estabeleça diretrizes ambientais para seu enquadramento, bem como defina condições e padrões de lançamento de efluentes.

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 38, §3º da Resolução CONAMA nº 357/2005, visando à integração da gestão ambiental com a gestão de recursos hídricos.

Outro aspecto importante e indissociável do enquadramento dos corpos de água refere-se ao lançamento de efluentes no corpo receptor, que deverá obedecer a padrões e condições regulamentados pelas Resoluções Conama nº 357/05 e 396/08, e no Estado de Minas Gerais consubstanciados na DN COPAM/CERH nº 01/08. Os efluentes de qualquer fonte poluidora não poderão ser lançados sem tratamento nos corpos de água, nem conferir características em desacordo com as metas obrigatórias, intermediárias e final do enquadramento determinado para o corpo hídrico específico, sendo que para as águas doces de classe Especial não é permitido nenhum tipo de lançamento, mesmo que tratado.

No que tange à minuta de Deliberação Normativa que pretende revogar a DN COPAM CERH nº 01/2008, nota-se que a despeito da ementa mencionar que a norma dispõe sobre as classes dos corpos d'água e estabelece diretrizes ambientais para seu enquadramento, bem como define condições e padrões de lançamento de efluentes e “dá outras



providências”, não identificamos outra temática nela contida, portanto, recomendamos a exclusão da expressão “ e dá outras providências”.

Imprescindível, ainda, adequar na introdução da Deliberação a referência a normas e legislações já revogadas, motivo pelo qual sugerimos a seguinte redação:

“O Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, bem como pelo Decreto nº 46.953, de 23 de fevereiro de 2016, e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto nº 46.501, de 05 de maio de 2014, especialmente aquelas contidas no artigo 41, inciso I, da Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, e no Decreto nº 41.578, de 08 de março de 2001; (...)”

No que diz respeito ao artigo 13 da minuta ora em referência, reiteramos todas as razões expostas na Nota Jurídica nº 99, de 14 de novembro de 2014, no sentido de que aos Comitês de Bacias Hidrográficas compete discutir e aprovar as propostas alternativas de enquadramento, elaboradas e encaminhadas pelas respectivas agências de bacia ou entidades a elas equiparadas, e na sua ausência, pelo órgão gestor de recursos hídricos, em articulação com o órgão de meio ambiente e/ou gestor de recursos hídricos. Logo, não compete aos Comitês o estabelecimento dos padrões e condições de qualidade, considerando as atribuições dispostas no artigo 43, da Lei nº 13.199/99. Portanto, recomendamos a seguinte redação ao artigo 13 da minuta de DN Conjunta:

“Art. 13 O órgão ambiental competente poderá, mediante fundamentação técnica, propor ao COPAM e ao CERH o acréscimo de outras condições e padrões de qualidade, para um determinado corpo de água, tornando-os inclusive mais ou menos restritivos ou estabelecendo medidas adicionais, tendo em vista as condições locais.

(...)



§2º Quando a vazão do corpo hídrico estiver abaixo da vazão de referência, o estabelecimento de restrições e de medidas adicionais deverão ocorrer em caráter excepcional e temporário, para atendimento às especificidades sazonais e locais.”

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, concluímos pela legitimidade de ambos os Conselhos – COPAM e CERH – para emitir norma conjunta que regulamente as classes dos corpos d’água e estabeleça diretrizes ambientais para seu enquadramento, bem como defina condições e padrões de lançamento de efluentes.

Em relação à ementa recomendamos a exclusão da expressão “e dá outras providências”.

Ademais, recomendamos abaixo nova redação à introdução da norma:

“O Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, bem como pelo Decreto nº 46.953, de 23 de fevereiro de 2016, e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto nº 46.501, de 05 de maio de 2014, especialmente aquelas contidas no artigo 41, inciso I, da Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, e no Decreto nº 41.578, de 08 de março de 2001; (...)”

Em relação ao artigo 13 da minuta ora em referência, reiteramos todas as razões expostas na Nota Jurídica nº 99, de 14 de novembro de 2014, motivo pelo qual recomendamos a seguinte redação ao artigo 13 da minuta de DN Conjunta:

“Art. 13 O órgão ambiental competente poderá, mediante fundamentação técnica, propor ao COPAM e ao CERH o acréscimo de outras condições e padrões de qualidade, para um determinado



Estado de Minas Gerais
Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM
Procuradoria


corpo de água, tornando-os inclusive mais ou menos restritivos ou estabelecendo medidas adicionais, tendo em vista as condições locais.

(...)

§2º Quando a vazão do corpo hídrico estiver abaixo da vazão de referência, o estabelecimento de restrições e de medidas adicionais deverão ocorrer em caráter excepcional e temporário, para atendimento às especificidades sazonais e locais. ”

É o parecer.

Belo Horizonte, 11 de abril de 2016.



Renata Maria de Araujo

MASP 115.0756-3

OAB/MG 92.819

Aprovo o parecer.



RAFAEL FERREIRA TOLEDO

Procurador do Estado

Procurador -Chefe do IGAM

OAB/MG 119.102 / MASP 1.332586-2