



## **NOTA JURÍDICA PROC.IGAM.SISEMA N° 85/2015**

**Para:** Maria de Fátima Chagas Dias Coelho  
Diretora Geral do IGAM

**Assunto:** Análise sobre as competências da Câmara Técnica de Planos de Recursos Hídricos do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais relacionadas a Planos de Recursos Hídricos.

### **1. Considerações iniciais.**

Na 95ª Reunião Extraordinária do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, realizada em 23 de junho de 2015, solicitou-nos a Conselheira Patrícia Helena Gambogi Boson (fls. 16) análise sobre a competência do CERH para aprovar Planos Diretores de Bacias, notadamente sobre a atribuição da Câmara Técnica de Planos de Recursos Hídricos – CTPLAN relacionada a este tema.

Ressalte-se que, tendo em vista as normas da Lei Complementar n° 75/2004 e da Lei Complementar n° 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 Análise Jurídica.**

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

#### **2.1. Do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos**

Para se alcançar os fundamentos da Política Estadual de Recursos Hídricos o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH) é composto por vários órgãos e entidades, cada qual com funções pré-definidas, caracterizando a gestão descentralizada das águas.

Integram o SEGRH-MG, nos termos do artigo 33, da Lei Estadual n° 13.199/99, os seguintes órgãos e entidades:

- I – A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD;
- II – O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG;
- III – O Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM;

Procuradoria do IGAM. End.: Rod. Prefeito Américo Gianetti, s/n, Prédio Minas, 2º andar, Cidade Administrativa de Minas Gerais, Bairro Serra Verde, Belo Horizonte, Minas Gerais, CEP 31.630-900. N°. tel.: (31) 3915-1306.



- IV – Os comitês de bacia hidrográfica;
- V – Os órgãos e entidades dos poderes estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- VI – As agências de bacias hidrográficas ou entidades a elas equiparadas.

Os objetivos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme preconizado no artigo 32, da norma em referência, foram determinados visando à coordenação integrada da gestão das águas, dispondo que os conflitos relativos aos recursos hídricos serão arbitrados administrativamente dentro do próprio Sistema, segundo os preceitos e garantias processuais vigentes, competindo em primeira instância à solução dos conflitos aos Comitês de Bacias Hidrográficas, e em segunda instância ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Por outro lado, estabelece que a implantação da política de recursos hídricos depende da ação conjunta de todos os atores que participam da gestão das águas, entidades públicas e privadas, que atuando de maneira efetiva na tomada de decisões no âmbito da bacia hidrográfica, obtêm resultados positivos na melhoria da quantidade e qualidade das águas.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos é o órgão central do Sistema Estadual de Recursos Hídricos ao qual conferiu o legislador importante papel normativo, deliberativo e articulador do planejamento de recursos hídricos. Suas competências estabelecidas no artigo 41, da Lei nº 13.199/99, podem ser divididas em decisórias (incisos II, III, IV, V, VIII, IX, X) e normativas (incisos I, VI, VII), destacando-se: arbitrar, como última instância administrativa, os conflitos entre comitês de bacia hidrográfica; estabelecer diretrizes gerais sobre outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos; aprovar a instituição de Comitês de bacia hidrográfica e reconhecer os consórcios ou associações intermunicipais de bacia hidrográfica e as associações regionais, locais ou multissetoriais de usuários de recursos hídricos para exercerem as funções de Agência de Bacia; aprovar proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos; exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei ou regulamento, compatíveis com a gestão de recursos hídricos do Estado ou de sub-bacias de rios de domínio da União cuja gestão lhe tenha sido delegada.

O CERH-MG é presidido pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, sua composição engloba 40 (quarenta) membros, dentre representantes dos poderes públicos estadual e municipais, usuários e sociedade civil, sendo a representação dos dois últimos segmentos paritária com o poder público, nos exatos termos do artigo 34, da Lei nº 13.199/99.

*Art. 34 – O CERH-MG é composto por:*

*I – representantes do poder público, de forma paritária entre o Estado e os municípios;*



*II – representantes dos usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, de forma paritária com o poder público.*

Responsável pela articulação dos diversos órgãos e entidades que compõem o SEGRH-MG, suas decisões possuem, muitas vezes, cunho eminentemente político, necessário para se evitar conflitos de interesses entre os entes federativos, ou mesmo entre políticas públicas relacionadas, direta ou indiretamente, a gestão das águas.

Nos termos do artigo 5º do Decreto Estadual nº 41.578/2001, para o exercício das competências definidas no artigo 41 da Lei nº 13.199/1999 o Conselho Estadual de Recursos Hídricos poderá organizar-se em Câmaras Técnicas Especializadas. De fato, usando desta prerrogativa, por meio da Deliberação Normativa nº 21, de 25 de agosto de 2008, o CERH integrou à sua estrutura quatro Câmaras Técnicas, dentre elas, a Câmara Técnica de Planos, a quem compete<sup>1</sup>:

I - **Desenvolver ações no sentido de regulamentar a implementação** dos instrumentos de gestão:

a) Plano Estadual de Recursos Hídricos;

b) **Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas;**

II - Analisar e acompanhar a elaboração e o desenvolvimento do Plano Estadual de Recursos Hídricos, conforme determinado pelo art. 10 da Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999, previamente à sua apreciação pelo Plenário do CERH-MG;

III - Propor ações no sentido de fomentar o desenvolvimento dos Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas;

IV - **Analisar e acompanhar a elaboração e implementação dos Planos Diretores, antes do Plenário do CERH-MG, especialmente no que se refere aos Planos Diretores já constituídos e ao conteúdo mínimo determinado pelo artigo 28 do Decreto n.º 41.578, de 08 de março de 2001;**

V - Promover ações com vistas ao cumprimento do artigos 4º e 5º da Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999;

VI - Propor a regulamentação adequada de normas a serem encaminhadas e aprovadas pelo CERH-MG, de modo a assessorar o Estado na promoção do planejamento de

---

<sup>1</sup> Artigo 4º da DN CERH nº 21/2008



ações integradas nas bacias hidrográficas, conforme art. 6º da Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999;

VII - Propor e analisar convênios de cooperação mútua e de assistência técnica e econômica-financeira com os municípios, para a implantação de programas relacionados à proteção e gestão dos recursos hídricos, conforme art.7º da Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999;

VIII - Assessorar, por meio de seus membros, os trabalhos desenvolvidos pelas demais Câmaras Técnicas do CERH-MG;

IX - Analisar e deliberar sobre os projetos apresentados com o objetivo de obter financiamento junto ao Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais - FHIDRO, quando se tratar de projeto para a elaboração de Plano de Recursos Hídricos;

X - Exercer outras atividades que vierem a ser delegadas pelo Plenário do CERH-MG.

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

Contando com a participação da sociedade civil, dos usuários e do poder público, em um modelo que denominamos de estrutura horizontal de gestão, onde todos os atores sociais envolvidos, por meio de constantes diálogos, apresentam e discutem os problemas da bacia em um ambiente democrático e participativo, são tomadas as principais decisões políticas sobre a utilização das águas.

A área de atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica, consoante dispõe o artigo 35, da Lei nº 13.199/99, corresponde a totalidade de uma bacia hidrográfica; sub-bacia de tributário do curso d'água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; grupo de bacias ou sub-bacias contíguas.

Em Minas Gerais foram criadas 36 (trinta e seis) Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos<sup>40</sup>, ou circunscrições hidrográficas, conforme denominação constante do artigo 250, §1º, da Constituição do Estado de 1989, que correspondem aos Comitês de Bacias Hidrográficas, que deverão trabalhar de forma integrada na proteção e utilização racional das águas superficiais e subterrâneas, conservação dos ecossistemas aquáticos, além de promover a conscientização ambiental, voltada para os recursos hídricos.

---

<sup>40</sup> DN CERH nº 06, de 04 de outubro de 2002.



Embora a bacia hidrográfica leve em consideração a geografia física do Estado, sua gestão dá-se politicamente, por meio da articulação entre Estados, Municípios e União, tendo em vista que a maior parte dos rios existente no território nacional banha mais de um Estado, além de na mesma bacia existirem rios de domínio da União e dos Estados.

A criação de Comitês de Bacia Hidrográfica<sup>41</sup> deverá ser antecedida de ampla mobilização nas áreas de atuação, com a participação comprovada de pelo menos 80% (oitenta por cento) do total dos municípios das bacias; de, no mínimo, 03 (três) representações do setor de usuários, e 03 (três) de entidades civis com atuação na área de recursos hídricos e com sede na bacia. Estes segmentos deverão apresentar ao Presidente do CERH-MG uma solicitação subscrita abordando o histórico da mobilização, a caracterização da bacia, justificativas de criação do Comitê, ações preliminares necessárias na bacia, além da indicação de comissão provisória e diretoria interina, para subsidiar o Conselho Estadual no ato de aprovação da criação do respectivo Comitê, nos termos do artigo 8º, da Deliberação Normativa do CERH-MG nº 04, de 18 de fevereiro de 2002.

Dentre as competências arroladas no artigo 43, da Lei da Política Estadual de Recursos Hídricos, destacamos as seguintes: a) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados com os recursos hídricos na sua área de atuação; **b) aprovar os Planos Diretores de Recursos Hídricos das bacias hidrográficas e seus respectivos orçamentos, para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas atualizações;** c) aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, inclusive financiamentos de investimentos a fundo perdido; d) aprovar a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos para empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor<sup>43</sup>; e) estabelecer critérios e normas e aprovar os valores propostos para a cobrança pelo uso de recursos hídricos; f) acompanhar a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos na sua área de atuação, formulando sugestões e oferecendo subsídios aos órgãos e às entidades participantes do SEGRH-MG; g) aprovar a celebração de convênios com órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais, de interesse da bacia hidrográfica, h) desenvolver e apoiar iniciativas em educação ambiental em consonância com a Lei nº 9.795/99 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, dentre outras.

Notamos que é no âmbito deste *parlamento das águas* que ocorrem amplos debates em torno da gestão das águas da bacia hidrográfica, decidindo seus membros sobre os usos prioritários, o enquadramento dos corpos de água em classes, minimizando os conflitos de interesses existentes na região, principalmente onde já existem problemas de escassez hídrica. Ademais, é no Plano Diretor da respectiva bacia hidrográfica que será estabelecido o plano de

---

<sup>41</sup> DN CERH nº 04, de 18 de fevereiro de 2002, alterada pela DN 30, de 26 de agosto de 2009.

<sup>43</sup> DN CERH nº 31, de 26 de agosto de 2009.



aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança, que tem como um de seus objetivos financiar planos, programas e projetos a serem desenvolvidos na bacia onde foram gerados, visando a melhoria da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos, a partir de decisões democráticas, com a colaboração de todos os segmentos sociais, abrindo espaço para uma gestão verdadeiramente sustentável e participativa.

## **2.2 Dos Planos Diretores de Bacias e da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos**

No que tange à gestão de recursos hídricos, fundamenta-se a Política Nacional na premissa de que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, sendo prevista, dentre seus instrumentos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Conforme o disposto nos artigos 19 e 20, da Lei Federal nº 9.433/1997, a cobrança pelo uso de recursos hídricos recai sobre os usuários sujeitos à outorga e visa a alcançar, em especial, dois objetivos – um de cunho pedagógico e outro de caráter financeiro, quais sejam, incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento de programas previstos no Plano de Bacia.

Nos mesmos moldes da Lei Federal, a Política Mineira de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 13.199/1999, elencou a cobrança pelo uso de recursos hídricos e o Plano Diretor dentre os instrumentos de gestão, conforme disposto no artigo 9º.

Em relação à cobrança, no mínimo 92,5% dos recursos arrecadados deverão ser aplicados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos no Plano Diretor da Bacia Hidrográfica. Entretanto, a cobrança não atingirá os usos considerados insignificantes, nos termos da Lei Estadual nº 13.199/99, em seu artigo 23, e do Decreto Estadual nº 44.046/2005, em seus artigos 2º e 3º. Embora exista a Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Recursos Hídricos nº 09/2004, que define os usos insignificantes para as circunscrições hidrográficas no Estado, esclarece o artigo 5º do Decreto Estadual nº 44.046/2005 que compete aos Comitês de Bacia esta definição.

No que diz respeito ao Plano Diretor, uma de suas funções 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 estudo 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.

Conforme disposto no artigo 4º do Decreto nº 44.046/2005, um dos objetivos da cobrança pelo uso de recursos hídricos é obter recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções incluídos nos planos de recursos hídricos.

Nesse sentido, é possível afirmar que ambos – Plano Diretor e Cobrança pelo uso de recursos hídricos são instrumentos de gestão interdependentes. Do mesmo modo, os órgãos competentes para aprovar tais instrumentos possuem atuação integrada. Com efeito, a Lei nº 13.199/1999 atribui ao Comitê de Bacia Hidrográfica competência para **aprovar os respectivos Planos Diretores, para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos**<sup>2</sup>; **aprovar planos de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança** pelo uso de recursos hídricos<sup>3</sup> e **estabelecer critérios e normas e aprovar os valores propostos para cobrança** pelo uso de recursos hídricos<sup>4</sup>. Ao CERH, por sua vez, compete aprovar **proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos**<sup>5</sup>; e **estabelecer os critérios e as normas gerais sobre a cobrança** pelo direito de uso de recursos hídricos<sup>6</sup>.

Não fosse a análise sistêmica e integrada do conjunto normativo-legal que trata dos temas coligados – Plano Diretor e Cobrança pelo uso de recursos hídricos – questionar-se-ia eventual contradição entre as competências legais do Comitê e do CERH e as atribuições de ambos colegiados dispostas no Decreto Estadual nº 44.046/2005. A aparente incompatibilidade estaria disposta no *caput* do artigo 5º do referido Decreto, *in verbis*:

*Art. 5º A cobrança pelo uso de recursos hídricos será vinculada à implementação de programas, projetos, serviços e obras, de interesse público, da iniciativa pública ou privada, definidos nos **Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, aprovados previamente pelos respectivos comitês de bacia hidrográfica e pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos** - CERH-MG e estará condicionada ao disposto no art. 53 da Lei nº 13.199, de 1999 e ainda:*

*I - à definição dos usos insignificantes pelo respectivo comitê de bacia hidrográfica;*

<sup>2</sup> Artigo 43, III, da Lei nº 13.199/1999

<sup>3</sup> Artigo 43, IV, da Lei nº 13.199/1999

<sup>4</sup> Artigo 43, VI, da Lei nº 13.199/1999

<sup>5</sup> Artigo 41, II, da Lei nº 13.199/1999

<sup>6</sup> Artigo 41, VII, da Lei nº 13.199/1999



*II - à instituição de agência de bacia hidrográfica ou entidade a ela equiparada, na mesma área de atuação de um ou mais comitês de bacia hidrográfica; e*

*III - à aprovação pelo CERH-MG da proposta de cobrança, tecnicamente fundamentada, encaminhada pelo respectivo comitê de bacia hidrográfica.*

Ora, se a Lei atribui ao Comitê competência para aprovar o Plano Diretor, silenciando no que diz respeito à obrigatoriedade do crivo do CERH, a atuação do CBH exaure a instância de tramitação, avaliação e validação do Plano Diretor, acarretando sua plena eficácia a partir da aprovação formal. Portanto, não mais haveria qualquer instância a ser consultada para ratificar o instrumento, que já está provido de plena eficácia desde a avaliação do Comitê de Bacia Hidrográfica. Não fosse essa a interpretação, haveria sobreposição de atuações, e, por vezes, recomendações do CBH e do CERH contraditórias entre si, prejudicando assim a consistência do texto final.

Aliás, também é nesse sentido o entendimento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que ao dispor sobre as diretrizes para elaboração de Planos de Recursos Hídricos na Resolução nº 145/2012<sup>7</sup>, atribui aos Conselhos Estaduais a competência para aprovar os Planos em Bacias Hidrográficas onde inexistam Comitês de Bacias. Contudo, a validade dessa aprovação fica limitada à deliberação do Comitê que porventura vier a ser instituído<sup>8</sup>.

Por fim, no que diz respeito à Câmara Técnica de Planos, cujas competências estão elencadas na Deliberação Normativa nº 21, de 25 de agosto de 2008, não vislumbramos qualquer óbice legal para sua permanência na estrutura do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, desde que a atuação relacionada a Planos se limite ao exercício de suas atribuições institucionais, quais sejam:

- I. Desenvolver ações no sentido de regulamentar a implementação dos instrumentos de gestão:
  - a) Plano Estadual de Recursos Hídricos;
  - b) Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas;
  
- II. Analisar e acompanhar a elaboração e o desenvolvimento do Plano Estadual de Recursos Hídricos, conforme determinado pelo art. 10 da Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999, previamente à sua apreciação pelo Plenário do CERH-MG;

<sup>7</sup> Disponível em file:///C:/Users/M1150756/Downloads/Resolucao\_cnrh\_145\_revisao\_17--.pdf

<sup>8</sup> Artigo 5º, §6º da Resolução CNRH nº 145/2012



- III. Propor ações no sentido de fomentar o desenvolvimento dos Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas;
- IV. Analisar e acompanhar a elaboração e implementação dos Planos Diretores, antes do Plenário do CERH-MG, especialmente no que se refere aos Planos Diretores já constituídos e ao conteúdo mínimo determinado pelo artigo 28 do Decreto n.º 41.578, de 08 de março de 2001.

### **3. Conclusão.**

Por todo o exposto, concluímos que a atuação do CBH exaure a instância de tramitação, avaliação e validação do Plano Diretor, acarretando sua plena eficácia a partir da aprovação formal. Portanto, não mais haveria qualquer instância a ser consultada para ratificar o instrumento, que já está provido de plena eficácia desde a avaliação do Comitê de Bacia Hidrográfica.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos, por sua vez, atuará nos limites de sua competência legal, no intuito de estabelecer os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos a serem observados pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos e pelos Planos Diretores de Bacias Hidrográficas, exercendo ainda, por meio da CTPLAN, as atribuições necessárias para regulamentar a implementação dos Planos, bem como fomentar seu desenvolvimento.

Belo Horizonte, 06 de outubro de 2015.

Renata Maria de Araujo  
MASP 115.0756-3  
OAB/MG 92.819

De acordo com a presente nota jurídica.

**Rafael Ferreira Toledo**  
Procurador Chefe – Procurador do Estado de Minas Gerais  
MASP nº 1.332.856-2 – OAB/MG nº 119.102  
Procuradoria do Instituto Mineiro de Gestão das Águas