



Procedência: Procuradoria do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM

Interessados: Procuradoria Jurídica do IGAM

Gerência de Monitoramento Hidrometeorológico e Eventos Críticos - GMHEC

Parecer n.º: 15.602

Data: 26 de fevereiro de 2016

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DIREITO AMBIENTAL. RECURSOS HÍDRICOS. OUTORGA DE DIREITO DE USO. MONITORAMENTO PLUVIOMÉTRICO, LIMNIMÉTRICO E FLUVIOMÉTRICO. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE MEDIÇÃO. SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO IGAM. RESOLUÇÕES CONJUNTAS SEMAD/IGAM N. 2.302/2015 E 2.237/2014. NATUREZA DA OBRIGAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA INSTITUIÇÃO. CONDICIONANTE EM PROCESSO DE OUTORGA E NORMAS GERAIS. LEIS ESTADUAIS N. 13.199/99 E 21.970/2016. DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO. NOTA JURÍDICA IGAM/SISEMA N. 81/2015 E PARECER ASJUR/SEMAD N. 127/2015. RATIFICAÇÃO DAS CONCLUSÕES DESTES, COM TEMPERAMENTO. ADVENTO DA LEI 21.972/2016 E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

O Procurador-Chefe da Procuradoria do IGAM encaminha, para análise e parecer, consulta referente à Resolução Conjunta SEMAD/IGAM n. 2.302/2015 (RC 2.302/15), publicada no DOMG DE 05/10/2015, que estabelece os critérios para implantação de sistema de medição para monitoramento dos usos e intervenções em recursos hídricos visando à adoção de medidas de controle no estado de Minas Gerais.




A RC 2.302/15 revogou a RC n. 2.249/2014 e trouxe regras que alteram a Resolução Conjunta SEMAD/IGAM n. 2.237/2014 com vistas, em última análise, a garantir a adesão dos concessionários e autorizados ao uso de recursos hídricos ao procedimento de levantamento de dados de monitoramento hidrológico, tendo em conta, especialmente, a situação de escassez hídrica.

Ocorre que há divergência de entendimento entre a Assessoria Jurídica da SEMAD e a Procuradoria Jurídica do IGAM acerca da competência para edição dos referidos atos normativos, que fixam regras que impõem aos concessionários e autorizados de recursos hídricos o dever de manter um número mínimo de estações telemétricas/hidrométricas, considerando a área de drenagem incremental de cada aproveitamento, para o monitoramento pluviométrico, limnimétrico e fluviométrico, consideradas integrantes das “condicionantes de monitoramento estabelecidas para a emissão de outorga”, conforme texto do art. 7º da Resolução 2.237/2014.

Exatamente esse o ponto de divergência entre a Procuradoria do IGAM e a Assessoria Jurídica da SEMAD: Nota Jurídica IGAM.SISEMA n. 81/2015 – p. 37 a 39 e verso do processo SIGE 8272137020156; Nota Jurídica Secretário de Estado de Meio Ambiente, f. 41 e verso, do mesmo processo e Parecer SEMAD.ASJUR n. 127/2015. O ponto central é se as regras das Resoluções Conjuntas 2.237/2014 e 2.302/2015 configuram condicionantes do processo de outorga ou critérios e normas gerais para outorga de direito de uso de recursos hídricos. Se se entender que se trata de regras gerais, a competência para instituição é do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH).

Salienta-se a anotação da Assessoria Jurídica da SEMAD, de que a RC SEMAD/IGAM n. 2.237/2014 foi publicada sem a análise jurídica daquela Assessoria, razão pela qual o conteúdo do Parecer ASJUR/SEMAD 127/2015 abarca questões de competência desde a edição da mesma.

É o relatório. Passa-se ao exame.


Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MARP 348.172-1 - OAB/MG 91.112



PARECER

A Lei Estadual n. 13.199/99 disciplina a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH-MG, nos termos da Constituição do Estado e na forma da legislação federal aplicável.

O Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos - SEGRH é integrado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG -; pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM -; pelos comitês de bacia hidrográfica; órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e agências de bacias hidrográficas, cujas atribuições relacionadas com a gestão de recursos híbridos são estabelecidas em decreto, conforme art. 33 da Lei 13.199/99.

Ao IGAM, na condição de entidade gestora do SEGRH-MG, compete (art. 42 da Lei 13.199/99):

- I - superintender o processo de outorga e de suspensão de direito de uso de recursos hídricos, nos termos desta lei e dos atos baixados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- II - gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos e manter atualizados, com a cooperação das unidades executivas descentralizadas da gestão de recursos hídricos, os bancos de dados do sistema;
- III - manter sistema de fiscalização de uso das águas da bacia, com a finalidade de capitular infrações, identificar infratores e representá-los perante os órgãos do sistema competentes para a aplicação de penalidades, conforme dispuser o regulamento;
- IV - exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei, regulamento ou decisão do CERH-MG, compatíveis com a gestão de recursos hídricos.



O Decreto n. 46.636/2014, que contém o Regulamento do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, determina sua finalidade de executar a política estadual de recursos hídricos e de meio ambiente formulada pela SEMAD, pelo CERH-MG e pelo COPAM, competindo- lhe (art. 4º), entre outras ações: VIII - subsidiar o CERH no estabelecimento de critérios e normas gerais sobre outorga, enquadramento, cobrança e demais instrumentos da política estadual de recursos hídricos; IX - gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.

Quanto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, nos termos do art. 41 da Lei 13.199/99, é-lhe atribuída a condição de órgão deliberativo e normativo central do SERGH-MG, ao qual compete, entre outras funções, a de estabelecer os critérios e as normas gerais para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos (Inciso VI), cujo regulamento vem no Decreto 46.501/2014.

Postos os termos da legislação, cumpre verificar se a RC 2.302/2015, mais a que é alterada por ela, n. 2.237/2014, dispõem sobre matéria de competência do IGAM, ou se invade competência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

I. Teor da RC 2.302/2015 e da RC 2.237/2014.

O art. 1º da RC 2.302/15 preceitua que “ficam estabelecidos os critérios para implantação de sistema de medição para monitoramento dos usos e intervenções em recursos hídricos visando à adoção de medidas de controle no estado de Minas Gerais.”

Os artigos supervenientes vêm dispor sobre a obrigatoriedade de sistema de medição, que é, na forma do art. 2º, III, da Resolução, o conjunto de instalações, equipamentos, acessórios, instrumentos e dispositivos que registram e permite o monitoramento dos volumes retirados ou método de medição de vazões com eficiência técnica devidamente comprovada.



A justificativa técnica para edição da norma é o aprimoramento dos critérios para o monitoramento do uso de recursos hídricos superficiais e subterrâneos no Estado e para uma fiscalização mais eficiente, o que demandaria “o estabelecimento de condicionantes com instalações de dispositivos de mensuração de vazão que proporcionaria ao fiscal constatar em campo se a quantidade de recursos hídricos utilizado pelo outorgado é aquela autorizada pelo órgão competente” (p. 23 verso).

A RC 2.302/2015 é complementar à RC 2.237/2014, que determina aos concessionários e autorizados de recursos hídricos de domínio do Estado o dever de possuir número mínimo de quantidade de estações hidrométricas/telemétricas, conforme relação de área descrita em seu art. 2º.

Com efeito, cumpre avaliar se tais regras se constituem em regras gerais a serem observadas em processos de outorga de direito de recursos hídricos, ou se seriam condicionantes como “obrigações adicionais e específicas”, conforme divergência instaurada.

II. Divergência de posicionamento jurídico:

Do corpo da Nota Jurídica IGAM/SISEMA 81/2015, extraem-se as seguintes passagens:

- a) Critérios e normas gerais são justamente as que valem indistintamente para todos os usuários. Nunca normas peculiares, que só se aplicam para usuários específicos.
- b) (...) as condicionantes são obrigações adicionais e específicas e não substituem os critérios e as normas gerais(...)
- c) (...) a matéria tratada na presente Resolução [RC 2.302/2015] não está invadindo matéria afeta ao CERH-MG, pois a minuta não define equipamentos a serem utilizados, apenas reforça a exigência legal da adoção equipamentos hidrométricos.



A Assessoria Jurídica da SEMAD entende que a minuta de Resolução examinada à época (setembro de 2015) estabelece, sim, critérios e normas gerais para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, que seria de competência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, na forma da lei. Além disso, apontou o aspecto relativo à fixação de obrigações a usuários outorgados de recursos hídricos, que são atribuídas, por lei, ao IGAM (art. 207, XIII, da Lei Delegada n. 180/2011).

III. Nossa impressão. Norma geral e condicionante. Distinção.

As regras definidas nas Resoluções Conjuntas 2.237/2014 e 2.302/2015 são, em nosso entender, regras gerais a serem observados nos processos de outorga por elas englobados. Aplicam-se a processos de emissão de outorga de direito de uso de forma geral. Não dispõem sobre critérios técnicos a serem avaliados especificamente dentro de cada procedimento de concessão ou autorização de direito de uso de recursos hídricos, mas de condições genéricas que se somarão a outras, específicas e adicionais para o caso concreto.

A outorga de direito de uso de recursos hídricos é um ato administrativo de concessão ou autorização, mediante o qual o Poder Público faculta ao outorgado, no prazo determinado, o direito de uso do recurso hídrico, nos termos e condições ali expressas. Ou seja, as condições de uso são formalmente fixadas no corpo do ato administrativo editado após o procedimento legal, entre elas a obrigatoriedade de o concessionário ou autorizado implantar e manter infraestrutura de medição e outros elementos técnicos relevantes previamente previstos em lei em sentido genérico. Presentes os requisitos legais [vazão – quantidade de litros por segundo; captação de águas subterrâneas, etc.], deverão ser cumpridas as obrigações respectivas.

Dentro de cada processo de outorga, serão avaliadas as exigências legais a serem cumpridas, inclusive aquelas relativas ao dever de o usuário transmitir regularmente as informações sobre a quantidade e a qualidade das águas



captadas, derivadas ou aproveitadas, o que pode ser aferido por meio dos instrumentos de medição, cuja obrigação de implantá-los está previamente fixada em lei, na quantidade e forma ali definidas.

Logo, tem-se que as obrigações fixadas nas Resoluções Conjuntas 2.237/2014 e 2.302/2015 são “normas gerais” que deverão ser cumpridas em processos de outorga, relativamente à medição, cuja incidência será equacionada, aí sim, pelo IGAM, competente para a prática do ato, conforme o regime de aproveitamento e o caso concreto o exigir tecnicamente.

IV. Legislação superveniente. Lei Estadual n. 21.972/2016

Cumpra anotar que, no momento da emissão desse parecer, encontra-se em vigor a Lei Estadual n. 21.972/2016, que dispõe sobre o SISEMA, cujo art. 12 estabelece as competências do IGAM:

Art. 12. O Instituto Mineiro de Gestão das Águas – Igam –, entidade gestora do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH-MG –, tem por finalidade desenvolver e implementar a política estadual de recursos hídricos, competindo-lhe:

I – disciplinar, em caráter complementar, coordenar e implementar o controle e a avaliação dos instrumentos da política estadual de recursos hídricos;

II – controlar e monitorar os recursos hídricos e regular seu uso;

(...)

IV – outorgar o direito de uso dos recursos hídricos de domínio do Estado, bem como dos de domínio da União, quando houver delegação, ressalvadas as competências dos comitês de bacias hidrográficas e do CERH-MG;(…)

O inciso I do art. 12 parece pretender conferir um mínimo de competência normativa ao IGAM para disciplinar, em caráter complementar, o controle e a avaliação dos instrumentos da política estadual de recursos hídricos. O texto desse inciso, lido conjuntamente com o do inciso I do art. 42 da Lei 13.199/99, em nosso entender, tem o alcance de determinar ao IGAM que explicita regras definidas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que as



minudencie, pois lhe compete superintender o processo de outorga e de suspensão de direito de uso de recursos hídricos.

O texto da nova lei não conflita, pois, com o da Lei 13.199/99, mas acaba por permitir ao IGAM editar atos normativos na matéria, sem desconsiderar a competência precípua do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Ou seja, desde que não haja regras fixadas pelo CERH e até que esse venha a exercer essa competência legal e para não inviabilizar a fiscalização efetiva e necessária do IGAM, especialmente diante da situação de escassez hídrica, reconhecida por aquele Conselho na Deliberação Normativa n. 49/2015, parece autorizar a lei que possa o IGAM fazê-lo.

Essa compreensão embasa-se, também, na regra do art. 4º, inciso VIII, do Decreto n. 46.636/2014, que contém o Regulamento do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, segundo a qual compete ao IGAM subsidiar o CERH no estabelecimento de critérios e normas gerais sobre outorga, enquadramento, cobrança e demais instrumentos da política estadual de recursos hídricos. Ou seja, fornecer os elementos para que o CERH edite o ato normativo.

A leitura feita até aqui busca na legislação de regência a melhor definição das competências legais no cumprimento da política de recursos hídricos e a justificativa para a existência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que é a de integração dos órgãos públicos, do setor produtivo e da sociedade civil organizada, na busca do controle da água e sua utilização em quantidade e qualidade.

O tema é de suma importância. Envolve democracia participativa, que exsurge como proposta de aproximar sociedade civil e Estado. O Conselho viabiliza o debate sobre as demandas da coletividade e maior controle das ações governamentais, com repercussão positiva na transparência destas. Logo, privilegiar a condição do CERH, de órgão deliberativo e normativo central do SERGH-MG, confere foros de legitimidade às regras viabilizadoras do controle e fiscalização do uso de recursos hídricos, sua aceitação e cumprimento pelos



usuários, o que garantirá a eficácia das exigências legais.

No que tange ao ponto levantado no Parecer ASJUR/SEMAD acerca da atribuição, ao usuário, de deveres cometidos ao IGAM pelo art. 207, inciso XII da Lei Delegada n. 180/2011, que determina competir ao IGAM **medir e monitorar** a qualidade das águas de forma permanente e contínua, com o advento da Lei 21.972/2016, que revogou os arts. 199 a 208 da Lei Delegada n. 180/2011, parece que a questão fica superada, porque o art. 12, II, daquela, não mais inclui o dever de o IGAM medir, mas apenas controlar e monitorar os recursos hídricos e seu regular uso. Prevê também, no inciso VI, o dever de o IGAM implantar e operar redes em articulação com os usuários.

Contudo, parece prudente que o Instituto Mineiro de Gestão das Águas, responsável pelo desenvolvimento e implementação da política estadual de recursos hídricos, crie mecanismos de controle também dos dados encaminhados por usuários; institua procedimentos que assegurem a confiabilidade nesses mesmos dados de modo a não mitigar ou comprometer o efetivo controle e monitoramento dos usos outorgados.

CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, opina-se por fazer prevalecer, no ponto de divergência, a compreensão externada pela Assessoria Jurídica da SEMAD no Parecer n. 127/2015, no sentido de que a matéria regulamentada nas Resoluções Conjuntas n. 2.237/2014 e 2.302/2015 se insere na competência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, obtemperando-se, especialmente à vista do advento do art. 12, inciso I, da Lei n. 21.972/2016, por admitir a regulamentação da matéria pelo IGAM até que sobrevenham regras do CERH, que detém precipuamente a competência para editar critérios e regras gerais sobre outorga, de modo a permitir a efetiva fiscalização e controle, conforme justificativa técnica para edição dos atos.



Recomenda-se edição de ato normativo do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e eventual ratificação das Resoluções Conjuntas SEMAD/IGAM n. 2.237/2014 e 2.302/2015.

É como se submete à consideração superior.

Belo Horizonte, aos 26 de fevereiro de 2016.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Procuradora do Estado de Minas Gerais

26/02/2016
APROVADO EM 26/02/2016
Daniela Antônia de Souza Castro
DANIELA ANTONIA DE SOUZA CASTRO
Procuradora-Geral do Estado de Minas Gerais
MASP 1.120.583-8 - OAB/MG 60.040

Aprovado.

BH, 26/02/16

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral Adjunto do Estado
MASP 598.222-8 - OAB/MG 62.597