



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

Processo nº 2240.01.0005873/2022-38

**Procedência:** Gerência de Planejamento de Recursos Hídricos do IGAM.

**Interessados:** Gerência de Planejamento de Recursos Hídricos do IGAM. Diretoria e Regulação do IGAM. Gabinete do IGAM. Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais.

**Número:** 076/2023.

**Data:** 06/09/2023.

**Classificação temática:** Ato administrativo. Deliberação Normativa. Meio ambiente. Enquadramento dos corpos de água.

**Precedentes:** Nota jurídica nº 75/2023 da Procuradoria do IGAM.

**Referências normativas:** CRFB/1988. CEMG/1989. Lei Federal nº 13.199/1999. Lei Estadual nº 13.199/1999. Decreto Estadual nº 41.578/2001. Decreto Estadual nº 47.866/2020. Decreto Estadual nº 48.209/2021. Decreto Estadual nº 48.333/2021. Resolução CONAMA nº 357/2005. Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH nº 06/2017.

**Ementa:** Política estadual de recursos hídricos. Enquadramento de corpos hídricos. Competência normativa do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/EMG). Minuta de ato normativo. Condições de validade.

## NOTA JURÍDICA Nº 076/2023

### RELATÓRIO

1. Foram encaminhados à Procuradoria do IGAM os autos do processo administrativo (eletrônico) SEI nº 2240.01.0005873/2022-38 no qual tramita proposta de emissão de deliberação normativa do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (CERH/MG), que tem por objeto o enquadramento de corpos de água situados na circunscrição hidrográfica do Rio São Mateus conforme se lê no art. 1º da minuta (72343150).

2. Em razão disso a GPLAM/IGAM solicitou a realização de análise jurídica da proposta conforme se lê no memorando nº 042/2023 (72343513), *in verbis*:

"Servimo-nos do presente para encaminhar proposta de Minuta de Ato 72343150, que dispõe sobre o Enquadramento dos Corpos de Água Superficiais da Circunscrição Hidrográfica do Rio São Mateus - CH SM1 e solicitar a sua análise pela Procuradoria do IGAM. Cabe destacar que a referida minuta já foi analisada pelo Núcleo de Normas e Procedimentos – Nunop e suas contribuições acatadas."

3. Os autos deste processo administrativo foram instruídos com os seguintes documentos:

2240.01.0005873/2022-38

	<a href="#">Nota Técnica 7 (51522934)</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Deliberação CBHSM1 n.018/2022 - Aprova o PDRH/ECA SM1 (51528467)</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Parecer Técnico GAT CBHSM1 Nº 05, de 19/07/2022 (51574182)</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Despacho 49 (51576776)</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Memorando 40 (51727159)</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Minuta de Ato 51768496</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Memorando 37 (60130008)</a>	IGAM/GAB	
	<a href="#">Anexo Email Nunop (61730253)</a>	SEMAD/GAB - NUNOP	
	<a href="#">Memorando 34 (61730280)</a>	SEMAD/GAB - NUNOP	
	<a href="#">Despacho 177 (61778127)</a>	IGAM/GAB	
	<a href="#">Minuta de Ato 72343150</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Nota DN ECA SM (72343235)</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Memorando 42 (72343513)</a>	IGAM/GPLAN	
	<a href="#">Nota Jurídica nº 076/2023 (72737010)</a>	IGAM/PROCURADORIA	

## FUNDAMENTAÇÃO

4. Em vista as normas da Lei Complementar nº 75/2004, da Lei Complementar nº 83/2004 e da Resolução AGE/MG nº 93/2021, compete às Assessorias Jurídicas e às Procuradorias prestar consultoria sob o estrito ponto de vista jurídico; contudo, não compete aos órgãos de assessoramento jurídico analisar a conveniência e ou a oportunidade dos atos praticados pelos agentes da Administração Pública, e também não há competência para analisar os dados e aspectos de natureza técnico-administrativa.

5. Devido à presunção de legitimidade dos atos administrativos, tanto a emissão quanto a validade dos documentos autuados são de responsabilidade tanto dos agentes públicos dos órgãos que instruíram o respectivo processo administrativo quanto dos agentes públicos dos competentes órgãos técnicos.

6. De fato, a análise das questões técnicas relacionadas ao caso concreto não diz respeito às atribuições deste órgão de assessoramento jurídico, de modo que não serão objeto de exame da presente nota jurídica nos termos do que dispõe o art. 8º da referida Resolução AGE/MG nº 93/2021:

“Art. 8º – A manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.”

7. Neste sentido, o presente ato de assessoramento jurídico limitar-se-á a análise jurídica dos aspectos formais da proposta de emissão de deliberação normativa do CERH/EMG para os fins de enquadramento dos corpos de água da circunscrição hidrográfica do Rio São Mateus.

### Enquadramento de Corpos de Água em Classes

8. A norma do art. 37, caput, da CRFB/1988 e a norma do art. 13, caput, da CEMG/1989 sujeitam os atos a serem praticados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública do EMG às exigências instituídas em lei. Essa exigência corresponde ao princípio jurídico da legalidade. De acordo com o tal princípio é nula uma proposta que implique na prática de ato administrativo que não estiver previsto em lei ou que não satisfizer aos requisitos legais. Por isso a edição de uma deliberação normativa será válida se a lei autorizar a emissão daquele ato e se as correspondentes condições procedimentais forem atendidas.

9. O enquadramento de corpos de água em classes é um dos instrumentos de gestão da política

nacional de recursos hídricos e também da política estadual de recursos hídricos e está disciplinado, sobretudo, pelas normas do inciso IV, do artigo 9º, do artigo 15 e do artigo 16, da Lei Estadual nº 13.199/1999 e pelas normas do inciso VI do artigo 23, e do artigo 31 ao artigo 33 do Decreto Estadual nº 41.578/2001.

10. Ademais, o enquadramento de corpos de água corresponde a um ato administrativo mediante o qual um ou mais cursos de água são classificados de acordo com critérios técnico-normativos a fim de definir os usos preponderantes daqueles bens ambientais.

11. Tal classificação tem por objetivo condicionar a atuação dos agentes públicos e dos usuários de água para que os corpos hídricos sejam mantidos em níveis toleráveis de elementos químicos, físicos e biológicos e, assim, continuem a ser capazes de serem utilizados sem que ocorra prejuízo para a biota e para a saúde humana. Portanto, o enquadramento pode servir como medida para a melhoria da qualidade das águas.

12. 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 (unidade de gestão) e os usos preponderantes mais restritivos. Nesse sentido, o enquadramento implica no estabelecimento de metas obrigatórias de manutenção ou de recuperação de qualidade dos recursos hídricos que se encontrem em um segmento de corpo de água conforme preconiza a mencionada norma do artigo 16 da Lei Estadual nº 13.199/1999.

13. Conforme regulamentado pela Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 357/2005, os recursos hídricos se classificam em águas doces, águas salobras e águas salinas, de acordo com critério de grau de salinidade presente no corpo hídrico. A partir de tais distinções são definidos 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.

14. 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. Cada qual corresponde a índices esperados de quantidades de elementos químicos e biológicos que possam estar presentes no corpo de água, que serão aptos a atender aos usos para os quais se destinam. Por exemplo: as águas doces da classe especial e da classe 1 são utilizadas para usos tais como consumo humano e recreação de contato primário.

15. Quanto às diretrizes ambientais para o enquadramento o art. 38 da Resolução CONAMA nº 357/2005 ressaltou a competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e dos Conselhos Estaduais para estabelecer as normas técnico-regulamentadoras e procedimentais para a emissão do ato administrativo de enquadramento.

16. No âmbito do Estado de Minas Gerais vigora a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH nº 08/2022, que dispõe sobre a classificação e as diretrizes ambientais para o enquadramento dos corpos de água superficiais, e estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. Também vigora a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH nº 06/2017, que regulamentou os procedimentos gerais para o enquadramento de corpos de água superficiais.

17. De acordo com as normas dos artigos 16 e 17 da mencionada Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH nº 06/2017 a proposta de enquadramento deve ser formulada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) do EMG em forma de deliberação normativa e, após a respectiva aprovação por esse colegiado, deverá ser encaminhado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (CERH/EMG) para apreciação e deliberação.

18. A esse respeito nota-se que o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus (CBH SM1) aprovou a proposta de enquadramento que é objeto da minuta sob exame, vide a cópia da Deliberação nº 18/2022 daquele órgão colegiado (51528467).

### **Dos Requisitos de Validade do Ato Normativo**

19. Neste tópico serão avaliados os pressupostos gerais de validade do ato sob os seguintes aspectos: (1) ser praticado por autoridade administrativa competente, (2) ter a forma adequada, (3) ter objeto lícito, (4) existir motivos para a sua emissão, e (5) de ser adequado para atingir o fim almejado pela autoridade administrativa.

### **Autoridade Competente**

20. A norma do art. 41, X, da Lei Estadual nº 13.199/1999 e a norma regulamentadora do art. 4º, IV, do Decreto Estadual nº 48.209/2021 conferem ao CERH/EMG a competência de aprovar o enquadramento de corpos de água do EMG. Além disso, cabe ao plenário do CERH/EMG examinar as propostas de instituição e,

nesse sentido, de alteração de CBHs do EMG nos termos dos incisos X do art. 8º do Decreto Estadual nº 48.209/2021.

21. No mais, as deliberações aprovadas CERH/EMG, na condição de órgão colegiado, serão assinadas pela Secretária de Estado de Meio Ambiente que, nos termos do artigo 6º e do artigo 7º, inciso IV, do Decreto Estadual nº 48.209/2021, que exerce a presidência do CERH/MG *ex vi* a norma do parágrafo único do art. 34 da Lei Estadual nº 13.199/1999.

22. Portanto, não há dúvida de que o CERH/EMG detém competência legal para examinar e deliberar a respeito da proposta de enquadramento de corpos de água do Rio São Mateus. E se porventura a proposta for aprovada, caberá à Presidente do CERH/EMG – a Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do EMG – providenciar a emissão e a publicação da respectiva deliberação.

### **Da Forma do Ato**

23. A respeito da forma do ato proposto, entende-se que uma deliberação normativa é o ato pelo qual órgãos colegiados da Administração Pública direta ou indireta do Estado instituem normas regulamentadoras. Em consequência, entende-se que, do ponto de vista jurídico-formal, a deliberação normativa é o ato adequado para o CERH/EMG deliberar a respeito de proposta de enquadramento de corpos de água de domínio estadual. E essa conclusão é corroborada pela norma do art. 16 da Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH nº 06/2017.

24. Ademais, em razão das normas do art. 41, X, e as normas do art. 43, IX, da Lei Estadual nº 13.199/1999 é exigido que a proposta de enquadramento seja deliberada e aprovada por ambos os colegiados, quais sejam, o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Ou seja, o ato de enquadramento é um ato administrativo de caráter complexo pois a sua emissão depende da deliberação de mais de um órgão integrante da Administração Pública.

25. As normas do art. 15 e do art. 16 da Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH nº 06/2017 regulamentam a forma mediante a qual deverá tramitar o procedimento. Em primeiro lugar cabe ao CBH aprovar a proposta apresentada e discutida no âmbito de sua circunscrição hidrográfica mediante deliberação normativa a qual, uma vez aprovada, deverá ser submetida à deliberação do CERH/EMG:

"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."

26. A esse respeito nota-se que o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus (CBH SM1) aprovou a proposta de enquadramento que é objeto da minuta sob exame, vide a cópia da Deliberação nº 18/2022 daquele órgão colegiado (51528467). E isso foi atestado pela GPLAM/IGAM conforme o exposto na nota técnica nº 7/2023 (51522934). Neste documento o órgão do IGAM informou que foram cumpridas as todas as formalidades prévias para a apresentação da proposta de enquadramento perante o CERH/EMG, inclusive a realização de audiências públicas, de acordo com o que se lê adiante:

"Em atendimento à recomendação contida na Resolução CNRH n. 91/2008 (Art. 3º) assim como na Deliberação Normativa Conjunta Copam/CERH-MG nº 06/2017 (Art. 4º, §3) o

ECA SM1 foi desenvolvido em conformidade e durante a elaboração do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica (PDRH), contendo as etapas previstas de Diagnóstico, Prognóstico, Proposta de metas relativas às alternativas de enquadramento e Programa para efetivação, com as duas primeiras etapas sido executadas em comum para ambos instrumentos, além da execução de uma etapa extra, entre a penúltima e última etapas, referente ao Programa Preliminar de Efetivação do Enquadramento, na qual se consolidou a proposta em tela."

27. Ainda quanto à forma do ato e ao seu processo de edição o dispositivo do artigo 1º, da Resolução Conjunta SEMAD/ARSAE/FEAM/IEF/IGAM nº 2.953/2020 impõe a realização da chamada análise de impacto regulatório antes de qualquer órgão ou entidade integrante do Sisema edite normas.

28. No entanto, a GPLAM/IGAM, órgão demandante, justificou a desnecessidade de emissão do documento pois o ato normativo proposto prescindiria daquela nos termos do art. 2º da referida Resolução Conjunta SEMD/FEAM/IEF/IGAM nº 2.953/2020, vide o memorando nº 42/2023 (72343513).

### **Do Objeto do Ato**

29. Como visto, o objeto da minuta de deliberação normativa do CERH/EMG é o enquadramento dos corpos de água superficiais da circunscrição hidrográfica do Rio São Mateus. Já foi esclarecido que o enquadramento de corpos de água, enquanto ato administrativo (complexo), é um instrumento de gestão tanto da política nacional de recursos hídricos quanto da política estadual de recursos hídricos. Em outras palavras: o objeto da proposta normativa é um ato que está previsto por leis em vigor - a Lei Federal nº 9.433/1997 e a Lei Estadual nº 9.433/1997.

30. Destarte, caso sejam obedecidas as normas legais e regulamentadoras que disciplinam o enquadramento de corpos de água de titularidade do EMG, então, do ponto de vista jurídico-formal, é plausível concluir que o objeto da proposta é lícito. Mesmo assim, cabe os Conselheiros do CERH/EMG verificar se o enquadramento proposto atende a todas às exigências do ponto de vista técnico e do ponto de vista do mérito administrativo (**ressalva nº 01**).

### **Dos Motivos do Ato**

31. As razões para a edição da deliberação normativa foram apresentadas pela GPLAM/IGAM em sua nota técnica nº 7/2023 (51522934) conforme se lê a seguir (extratos):

"Isso posto, essa Nota Técnica versa sobre a Proposta de Enquadramento dos Corpos de Água Superficiais - ECA da Circunscrição Hidrográfica (CH) do Rio São Mateus - SM1, aprovada e encaminhada pela Deliberação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus nº 18, de 26 de julho de 2022 (51528467), cujo Anexo Único 51768496 contém a minuta de DN, para deliberação do CERH-MG, que dispõe sobre a classificação de trechos de cursos de água de domínio do Estado de Minas Gerais e seus tributários, situados na Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus, de acordo com as classes de qualidade das águas doces previstas nos respectivos artigos 4º da Resolução Conama nº 357/2005 e da Deliberação Normativa Conjunta Copam/CERH-MG nº 1/2008, segundo seus usos preponderantes, atuais ou pretendidos.

(...)

Pelo exposto, tendo em vista o atendimento dos procedimentos gerais e conteúdo legal referentes à elaboração da Proposta de Enquadramento dos Corpos de Água, recomendamos a aprovação da minuta de DN CERH-MG encaminhada pela Deliberação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus - CBHSM1 Nº 18, de 26 de julho de 2022, em seu Anexo Único, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais - CERH/MG."

32. Apesar da existência de documento que registra aparentes motivos técnico-administrativos. Contudo, no ato de assessoramento jurídico-formal realizado pela Procuradoria do IGAM não se executa qualquer análise quanto à suficiência (ou não) dos motivos para, de fato, justificarem a decisão da autoridade competente. Na verdade, cabe aos Conselheiros do CERH/EMG, enquanto autoridades que exercem as funções deliberativo-normativas daquele colegiado, avaliar se os motivos apresentados pelo órgão demandante são determinantes para a emissão da deliberação normativa pretendida.

### **Da Finalidade Visada para a Edição do Ato**

33. A finalidade do ato consiste no resultado que a Administração quer alcançar com a sua prática. Nesse sentido, a finalidade visada pela da edição da deliberação está registrada na nota técnica nº 7/2023 da GPLAM/IGAM (51522934) bem como no art. 1º da minuta (72343150), qual seja, o enquadramento dos corpos de água superficiais do Rio São Mateus, que é um curso de água de titularidade do EMG.

34. Já que a deliberação é o ato administrativo a ser emitido por órgão colegiado da Administração Pública (direta) do EMG, já que o CERH/EMG é a instituição pública detentora de competência para a prática do ato de enquadramento, então, em termos jurídico-formais, entende-se que a edição da deliberação proposta é ato adequado para atingir a finalidade almejada.

35. No entanto, o presente ato de assessoramento jurídico diz respeito a tão só o aspecto de legalidade formal. Por conseguinte, reitere-se haver a necessidade de os Conselheiros do CERH/EMG analisarem em termos técnicos e administrativos (ou seja, analisar o mérito) a respeito da proposta em relação à finalidade pretendida.

### **Da minuta**

36. Quanto ao texto da minuta (72343150), além das normas afetas à matéria que é objeto da proposta, é preciso, outrossim, considerar a observância às normas do Decreto Estadual nº 48.333/2021 e, no que for cabível, às normas da Lei Complementar Estadual nº 78/2004. A presente análise deverá se referir aos aspectos jurídico-formais de técnica legislativa. Portanto, cabe aos Conselheiros do CERH/EMG analisar o conteúdo de eminente caráter técnico do texto normativo, inclusive os anexos I ao IV da minuta.

37. No inciso III do artigo 2º está previsto que "os afluentes dos trechos enquadrados na classe III ficam enquadrados também na classe II". Em vista da referida exigência de precisão textual, que está estabelecida pela norma do art. 8º da Lei Complementar Estadual nº 78/2004, recomenda-se que a equipe técnica da GPLAM/IGAM verifique se aquela redação está condizente com o que foi aprovado pelo CBH SM1 ou se houve algum equívoco na formulação do texto (**recomendação nº 01**).

38. Por fim, no artigo 5º há uma referência ao ato normativo mas tal referência não foi feita de maneira completa. Sabe-se que o CERH/EMG, enquanto órgão colegiado da Administração Pública (direta) do EMG, pode emitir tanto deliberações quanto deliberações normativas ex vi os dispositivos do Decreto Estadual nº 48.209/2022. Por isso, e também devido às normas do do art. 8º da Lei Complementar Estadual nº 78/2004, deve ser providenciada a retificação do texto mediante o registro completo da expressão "deliberação normativa" (**ressalva nº 02**).

### **CONCLUSÃO**

39. Diante o exposto, nos limites de suas atribuições legais a Procuradoria do IGAM entende que, salvo melhor juízo, é lícita a proposta de enquadramento de corpos de água superficiais do Rio São Mateus conforme registrada na minuta de deliberação normativa (72343150) e, por conseguinte, entende que não haverá óbice legal à emissão do ato desde que atendidas as ressalvas identificadas de maneira expressa nesta nota Jurídica.

40. Ressalte-se que a presente análise se restringiu aos aspectos jurídicos do aditamento pretendido, abstendo-se de adentrar em questões técnicas, econômicas e financeiras, bem como em outras que exijam o exercício de competência específica e da discricionariedade administrativa a cargo das autoridades competentes, em observância aos limites das competências definidas pela Resolução AGE nº 93/2021.

41. Caberá à autoridade competente avaliar e decidir, tendo em vista todos os documentos e informações constantes nos autos, pela aprovação da minuta de deliberação normativa.

**Valéria Magalhães Nogueira**  
Procuradora Chefe – Advogada Autárquica  
MASP nº 1.085.417-2 – OAB/MG nº 76.662



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira, Advogado(a) Autárquico(a)**, em 11/09/2023, às 11:22, 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](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **72737010** e o código CRC **770BE822**.

Referência: Processo nº 2240.01.0005873/2022-38

SEI nº 72737010