07
cpf

Processo **SSRH nº 429/2014**

Parecer **CJ/SSRH nº 186/2014**

Interessado: **SSRH/CRHi**

Assunto: **RECURSOS HÍDRICOS.** Consulta feita pelo Coordenador de Recursos Hídricos sobre o instrumento adequado para a realização de enquadramento ou reenquadramento de corpos d'água. Desnecessidade de ato do Chefe do Poder Executivo. Incidência da Lei estadual nº 7.663/1991, que atribui ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos competência para *"efetuar o enquadramento de corpos d'água em classes de uso preponderante, com base nas propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs, compatibilizando-as em relação às repercussões interbacias e arbitrando os eventuais conflitos decorrentes"*.

1. Cuida o presente de consulta formulada pelo Coordenador de Recursos Hídricos referente ao instrumento normativo adequado para se efetivar o enquadramento ou o reenquadramento de corpos d'água no Estado de São Paulo.

2. O presente processo encontra-se instruído com a Informação CRHi nº 044/2014 (fl. 04/05), segundo a qual, em síntese:

a) no tocante ao enquadramento dos corpos d'água do Estado de São Paulo, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) com *"a atribuição de estudar a matéria e oferecer subsídios técnicos e jurídicos, para que, posteriormente, seja elaborada uma minuta de deliberação que estabeleça"*;

b) *"o entendimento é de que, para aprovação do*

08
cf

enquadramento ou reenquadramento dos corpos d'água no Estado de São Paulo, faz-se necessário cumprir os ritos e procedimentos estabelecidos pela Lei Estadual nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos";

c) o art. 25 da Lei estadual nº 7.663/1991 inclui, entre as atribuições do Conselho de Recursos Hídricos, aquela consistente em *"efetuar o enquadramento de corpos d'água em classes de uso preponderante, com base nas propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs, compatibilizando-as em relação às repercussões interbacias e arbitrando os eventuais conflitos decorrentes"*;

d) *"em conformidade com o previsto na Lei n 7.663, de 1991, o CRH aprovou, através da Deliberação CRH nº 03/1993, o reenquadramento dos seguintes corpos d'água: Córrego do Jacu, Córrego Água da Fortuninha e Ribeirão da Fortuna, que até o momento permanece em vigor"*;

e) *"o GT concluiu, preliminarmente, que a legislação em vigor – L.E. nº 7.663, de 1991, é clara ao distinguir os procedimentos a serem observados pelos CBHs e pelo CRH. [...] Portanto, entendeu-se que o CRH é competente para disciplinar acerca do enquadramento ou reenquadramento dos corpos d'água, por meio de deliberação. E a proposta deve ser encaminhada pelos respectivos CBHs, respeitando-se o disciplinado em lei"*;

f) *"houve questionamento sobre a norma que deve disciplinar sobre o assunto em pauta e, consequentemente, se caberia ao CRH ou ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado. Isso porque o Decreto que regulamenta a Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976 - § 2º, do artigo 7º, do Anexo, do Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976 -, dispõe que: 'À classificação de que trata o presente artigo poderá abranger parte ou totalidade da coleção de água, devendo o* ***decreto que efetuar o enquadramento*** *definir os pontos limites.' (negritou-se)."*;

g) *"como o CORHI levantou dúvida sobre a legalidade da aprovação da aprovação pelo CRH, e por tratar-se de matéria de primordial interesse para a gestão dos recursos hídricos, esta Coordenadoria entende pertinente o exame pela Douta Consultoria Jurídica desta Pasta"*.

3. Por determinação da Chefia de Gabinete da Pasta, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica, para manifestação (fl. 06).

É o relatório. Opino.

4. Como já se adiantou, trata-se, nesta oportunidade, de examinar consulta formulada pelo Coordenador de Recursos Hídricos referente ao instrumento normativo adequado para se efetivar o enquadramento ou o reenquadramento de corpos d'água no Estado de São Paulo.

5. O enquadramento dos recursos hídricos se faz mediante a sua classificação, a qual, no dizer de Maria Luiza Machado Granziera[1], *"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"*.

6. No Estado de São Paulo, procedeu-se ao enquadramento dos corpos d'água por intermédio do Decreto estadual nº 10.755, de 22 de novembro de 1977.

6.1. Referido diploma normativo foi editado com amparo no acima mencionado § 2º do art. 7º do Regulamento da Lei estadual nº 997/1976, veiculado pelo Decreto estadual nº 8.468/1976.

7. Ocorre que, posteriormente, foi editada a Lei estadual nº 7.663/1991, que estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

7.1. O art. 1º do referido diploma legal preceitua que *"a Política Estadual de Recursos Hídricos desenvolver-se-á de acordo com os critérios e princípios adotados por esta Lei"*.

7.2. De seu turno, o art. 21 dispõe que *"o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH, visa a execução da Política Estadual*

[1] *Direito das Águas – Disciplina Jurídica das Águas Doces*, São Paulo: Atlas, 2006, p. 146.

de Recursos Hídricos e a formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, nos termos do Artigo 205 da Constituição do Estado".

7.3. O SIGRH, de acordo com o art. 22 da Lei estadual nº 7.663/1991, envolve os seguintes órgãos colegiados, consultivos e deliberativos, quais sejam: (i) o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH; e (ii) os Comitês de Bacias Hidrográficas.

7.4. No tocante ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, destaco, dentre as atribuições estipuladas no art. 25 da Lei estadual nº 7.663/1991, a seguinte: *"efetuar o enquadramento de corpos d'água em classes de uso preponderante, com base nas propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs, compatibilizando-as em relação às repercussões interbacias e arbitrando os eventuais conflitos decorrentes".*

7.5. Vê-se, portanto, que legislação especial, posterior à Lei estadual nº 997/1976 e seu regulamento (Decreto estadual nº 8.468/1976), disciplinou de modo diverso a questão atinente à competência para a efetivação do enquadramento dos corpos d'água, atribuindo-a não mais ao Chefe do Executivo, mas sim ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

7.6. No caso analisado, não faz sentido cogitar-se da aplicação de norma anterior, aprovada por decreto, quando há lei especial posterior disciplinando a matéria.

7.7. Nesse passo, entendo oportuno destacar que, como mostra Hely Lopes Meirelles[2], os decretos *"são atos administrativos da competência exclusiva dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação. [...] Como ato administrativo, o decreto* ***está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo não a pode contrariar****".*

7.8. Sobre o tema, consigno, ainda, o entendimento manifestado pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes[3], fundado em lição de Oswaldo

---

[2] *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 189-190, destaque da transcrição.

[3] *Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 1047, destaque da transcrição.

Aranha Bandeira de Mello, no sentido de que *"a diferença entre lei e regulamento, no Direito brasileiro, não se limita à origem ou à* ***supremacia daquela sobre este****. A distinção substancial reside no fato de que a lei pode inovar originariamente no ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas tão-somente fixa as 'regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada'".*

7.9. Por conseguinte, **no que se refere à fixação da competência para proceder ao enquadramento dos recursos hídricos, devem prevalecer as normas estatuídas na Lei estadual nº 7.663/1991, dentre as quais destaco aquela inserta no inciso VII, segundo a qual é atribuição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos *"efetuar o enquadramento de corpos d'água em classes de uso preponderante, com base nas propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs, compatibilizando-as em relação às repercussões interbacias e arbitrando os eventuais conflitos decorrentes"*.**

7.10. Nessa linha, realço o posicionamento de Maria Luiza Machado Granziera[4], no sentido de que *"até o advento das políticas de recursos hídricos, o enquadramento consistia em ato discricionário do ente detentor do domínio das águas. Hoje, cabe às Agências de Água ou entidades delegatárias do CNRH para atuar como Agências de água (Lei nº 10.881/04) efetuarem proposta ao Comitê de Bacia Hidrográfica para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio (Lei nº 9.433/97, art. 44, XI, a).* ***Como outros temas de interesse da bacia hidrográfica, esse instrumento insere-se no escopo das deliberações dos Comitês de Bacia Hidrográfica e dos respectivos Conselhos"****.*

7.11. Assim, respondendo à consulta formulada, entendo que a efetivação de enquadramento ou reenquadramento de corpos d'água no Estado de São Paulo deve ser feita de acordo com o quanto disposto na Lei estadual nº 7.663/1991, sendo inadequado cogitar-se da edição de decreto para tal finalidade.

---

[4] *Ob. cit.*, p. 147, destaque da transcrição.

8. Com tais considerações, encaminho os presentes autos à d. Chefia de Gabinete, com proposta de restituição à origem.

É o parecer.

CJ/SSRH, 1º de setembro de 2014.

Maria de Lourdes d'Arce Pinheiro
Procuradora do Estado
Respondendo em Substituição pela
Chefia da CJ/SSRH