GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº 2240.01.0005830/2026-23

Procedência: Gerência de Regulação de Usos de Recursos Hídricos - GERUR/DPLR do IGAM

Interessados: Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM e o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande

Número: 97/2026

Data: 22/10/2026

Classificação Temática: Recursos hídricos. Águas subterrâneas. Área de Restrição e Controle. Competência normativa. Minuta de Portaria

Precedentes: -

Referências normativas: Constituição do Estado de Minas Gerais. Leis Estaduais nº 13.199/1999 e nº 13.771/2000. Decreto Estadual nº 47.705/2019. Deliberação Normativa Conjunta COPAM-CERH/MG nº 5/2017. Deliberações Normativas CERH-MG nº 76/2022 e nº 96/2024. Resolução AGE nº 93/2021

Ementa: Direito administrativo e ambiental. Minuta de Portaria IGAM. Gestão das águas subterrâneas em Áreas Declaradas de Restrição e Controle na Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande. Repartição de competências entre CERH-MG e IGAM. Competência do Conselho para critérios e normas gerais. Competência executiva, técnica e fiscalizatória do Instituto. Aprovação jurídica com ressalvas. Necessidade de excluir da Portaria as disposições de conteúdo normativo reservadas a Deliberação Normativa do CERH-MG, mantendo apenas comandos inseridos nas atribuições do IGAM

NOTA JURÍDICA

1 RELATÓRIO

1. A Diretoria de Planejamento e Regulação - DPLR encaminhou, por meio do Despacho nº 277/2026/IGAM/DPLR (151771309), o Processo SEI nº 2240.01.0005830/2026-23 para análise jurídica da minuta de Portaria (151728478) destinada a estabelecer proposta de gestão das águas subterrâneas nas Áreas Declaradas de Restrição e Controle - DARC da Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande.

2. A iniciativa decorre da constatação de explotação superior a 100% do Recurso Potencial Explorável - RPE e relaciona-se à declaração de Áreas de Restrição e Controle em Avaliação promovida pela Portaria IGAM nº 33, de 26 de novembro de 2024, bem como à disciplina constante da Deliberação Normativa CERH-MG nº 76, de 19 de abril de 2022, posteriormente alterada pela Deliberação Normativa CERH-MG nº 96/2024.

3. Integram a instrução do processo os seguintes documentos:



4. É o relatório. Passa-se à análise.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Dos limites da análise jurídica

5. Nos termos da Resolução AGE nº 93/2021, a manifestação jurídica restringe-se à legalidade, à competência, à forma e à compatibilidade normativa da proposta. Não compete a esta Procuradoria validar premissas hidrogeológicas, percentuais do RPE, parâmetros de modelagem, séries históricas, metodologia de monitoramento ou a conveniência técnica das medidas projetadas.

> 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.

6. Parte-se, portanto, da motivação técnica constante dos autos. A conclusão jurídica favorável fica condicionada à revisão da minuta para que o conteúdo remanescente não exceda a competência legal do IGAM nem altere, por ato unilateral de sua Direção-Geral, critérios gerais previamente estabelecidos pelo CERH-MG.

2.2 Da repartição de competências entre o CERH-MG e o IGAM

7. A Lei Estadual nº 13.199/1999 atribui ao CERH-MG a condição de órgão deliberativo e normativo central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Entre suas atribuições está o estabelecimento de critérios e normas gerais para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos. Ao IGAM, por sua vez, compete superintender o processo de outorga e suspensão, observadas a legislação e as deliberações normativas do Conselho.

8. A Lei Estadual nº 13.771/2000 autoriza a adoção de medidas de proteção e controle das águas subterrâneas, inclusive restrições de vazão, distâncias entre captações e outras providências apoiadas em estudos técnicos. A mesma lei, contudo, preserva ao CERH-MG a definição das normas gerais de outorga e de aspectos estruturantes do monitoramento. O Decreto nº 47.705/2019 disciplina os procedimentos administrativos de outorga, sem transferir ao IGAM poder para criar, por Portaria, novas categorias gerais de direito de uso ou novo regime sancionatório.

9. A Deliberação Normativa Conjunta COPAM-CERH/MG nº 5/2017 fornece diretrizes para declaração de áreas de restrição e controle e admite que o IGAM estabeleça programas específicos de monitoramento hidrogeológico a serem executados pelos usuários. As Deliberações Normativas CERH-MG nº 76/2022 e nº 96/2024 fixam limites de explotação e consequências para áreas que alcancem ou superem 100% do RPE, remetendo a processo único e a regulamentação própria. Essas normas constituem a moldura superior dentro da qual o IGAM pode editar atos de execução.

10. Desse conjunto resulta uma divisão funcional. Cabe ao CERH-MG estabelecer regras gerais, categorias, critérios de elegibilidade e prioridade, condicionantes comuns de outorga, deveres gerais dos usuários, instrumentos de gestão e consequências jurídicas abstratas. Ao IGAM cabe executar a política e as deliberações, instruir e decidir processos, implantar monitoramento, produzir boletins e modelos, fiscalizar, revisar atos concretos nos limites legais e organizar procedimentos internos.

11. O fato de determinada solução ter origem em estudo técnico do Instituto não modifica a competência para sua positivação. Quando a medida ultrapassa a operação administrativa e cria obrigação geral para usuários indeterminados, nova condição de regularidade, restrição automática ou regime jurídico de outorga, o instrumento adequado é Deliberação Normativa do CERH-MG, ainda que a proposta técnica seja elaborada pelo IGAM.

2.3 Da adequação da Portaria e da possibilidade de aprovação com ressalvas

12. A utilização de Portaria não é, por si, inadequada. O IGAM pode disciplinar atos executivos necessários à aplicação das Deliberações Normativas nas áreas já declaradas, inclusive fluxo de dados, critérios técnicos de análise, periodicidade e divulgação de boletins, operação de redes de monitoramento, manutenção de modelo hidrogeológico, transparência e providências administrativas internas.

13. Também existem precedentes de atuação do Instituto em matéria executiva. A Portaria IGAM nº 5/2022 disciplina aspectos do processo único de outorga de águas subterrâneas e das Comissões Gestoras Locais - CGL. A Portaria IGAM nº 33/2024 declarou áreas concretas de restrição e controle na Bacia do Rio Verde Grande. Tais atos, porém, não autorizam a criação ilimitada, em nova Portaria, de regimes gerais que alterem a posição jurídica dos usuários.

14. A minuta examinada reúne, no mesmo texto, comandos de duas naturezas. Alguns são técnicos e executivos, compatíveis com as atribuições do IGAM. Outros instituem verdadeiro microssistema regulatório: SAF, bandeiras com efeitos obrigatórios, outorgas padrão e condicionais, adesão compulsória a entidade privada, critérios futuros de elegibilidade, rateio, restrições automáticas e medidas sancionatórias. Essa segunda categoria deve ser retirada da Portaria e submetida previamente ao CERH-MG em minuta própria de Deliberação Normativa.

15. É juridicamente possível, assim, aprovar a edição da Portaria com ressalvas e condicionantes. A aprovação não alcança o texto tal como apresentado: pressupõe sua revisão substancial, para que permaneçam apenas as matérias de competência do Instituto e para que as disposições reservadas ao Conselho sejam excluídas, sem aproveitamento por simples ajuste terminológico.

2.4 Da Análise de Impacto Regulatório

16. Consoante se extrai dos artigos 1º e 2º, da Resolução Conjunta SEMAD/ARSAE/FEAM/IEF/IGAM nº 2.953, de 24 de março de 2020, as propostas de edição de atos normativos devem ser precedidas de análise de impacto regulatório, ressalvada algumas exceções. Vale transcrever o texto normativo, *in verbis*:

> *Art. 1º – As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral, elaboradas pelas unidades administrativas que compõem a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Semad –, a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário de Minas Gerais, a Fundação Estadual do Meio Ambiente, o Instituto Estadual de Florestas e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, nos termos desta resolução conjunta.*
>
> *Parágrafo único – Para fins do disposto nesta resolução conjunta, entende-se por análise de impacto regulatório o processo que busca avaliar os impactos ambientais, administrativos, sociais e econômicos da regulamentação de determinada matéria, passando pela definição do problema e dos objetivos pretendidos, pela ponderação sobre a real necessidade de normatização e pela análise das alternativas, de modo a proporcionar subsídios à tomada de decisão*

pela autoridade competente, sem efeito vinculante.

Art. 2º − A análise de impacto regulatório a que se refere o art. 1º se aplica às resoluções, resoluções conjuntas, portarias e deliberações normativas, ressalvados os: (...)

17. Consta no processo o Formulário de Análise de Impacto Regulatório (151732665) que registra o problema regulatório e a necessidade de gestão do déficit hídrico subterrâneo. No documento consta a afirmação de que não foram identificadas alternativas não normativas para o enfrentamento do problema regulatório.

2.5 Da análise da minuta

2.5.1 Disposições que dependem de Deliberação Normativa do CERH-MG

18. Devem ser excluídas da Portaria, para eventual disciplina pelo CERH-MG, as disposições que criam ou conformam o regime jurídico geral pretendido. A revisão deverá alcançar, em especial, os seguintes grupos: **(Ressalva nº 1)**

I - artigo 1º, na parte em que institui regime geral de gestão, devendo a Portaria limitar-se à execução das normas já editadas pelo CERH-MG;

II - artigo 2º, se mantido como fonte autônoma de princípios, deveres ou critérios regulatórios; princípios meramente remissivos à legislação podem ser reproduzidos sem inovação;

III - artigo 3º, incisos IV e VIII a XI, relativos à entidade gestora, SAF, bandeiras e regimes de outorga padrão e condicional;

IV - artigo 4º, quanto à instituição do SAF como instrumento regulatório autônomo, sem prejuízo de o IGAM manter sistema técnico de informação e apoio à decisão;

V - artigo 5º, §§ 1º a 4º, 8º e 9º, e as demais passagens que atribuem efeitos jurídicos automáticos às bandeiras, autorizam novas regularizações, suspendem modalidades de outorga ou impõem metas obrigatórias de redução;

VI - artigo 6º, §§ 1º e 2º, quanto à imposição automática da bandeira vermelha e às respectivas consequências, podendo permanecer apenas critérios técnicos de confiabilidade dos dados, sem inovação jurídica;

VII - artigos 7º a 9º, que tornam obrigatória a constituição, contratação ou adesão a entidade gestora privada, condicionam a regularidade do uso a essa participação e produzem efeitos sobre renovação e prioridade de outorgas;

VIII - artigo 10, que cria as categorias de outorga padrão e outorga condicional, estabelece regra geral para novos títulos e remete ao próprio IGAM a definição posterior dos critérios de elegibilidade;

IX - artigo 13, §§ 1º e 2º, na medida em que enumera restrições e sanções, especialmente exclusão da outorga coletiva, sem correspondência precisa e prévia em lei ou Deliberação Normativa;

X - artigo 14, que estabelece prioridade de regularização e condições próprias para intervenções existentes, inclusive porque a autorização de novas regularizações deve observar estritamente as vedações e exceções das Deliberações Normativas CERH-MG nº 76/2022 e nº 96/2024;

XI - artigo 15, na parte em que condiciona a suspensão ou retomada a bandeira do SAF ainda não instituído por norma do Conselho;

XII - artigo 16, §§ 2º a 4º, quanto ao termo geral de adesão, à vinculação obrigatória e aos mecanismos de rateio de custos entre usuários;

XIII - artigo 17, se interpretado como fundamento autônomo para revogação do regime ou alteração da posição jurídica dos usuários;

XIV - artigo 18, caput, na parte vinculada à obrigatoriedade de entidade gestora; e

XV - artigo 19, caso a cláusula de casos omissos permita à Direção-Geral criar critérios, deveres, restrições ou consequências que dependam de Deliberação Normativa.

19. A relação acima decorre do conteúdo identificado na versão examinada. Dispositivo remanescente que produza efeito material equivalente aos comandos excluídos, ainda que redigido de modo diverso, continuará sujeito à reserva de competência do CERH-MG. **(Ressalva nº 2)**

2.5.2 Disposições que podem permanecer na Portaria do IGAM

20. Podem permanecer, após adequação de redação e desde que não inovem em relação às Deliberações Normativas vigentes, as disposições de natureza executiva e técnica, a exemplo das seguintes:

I - delimitação do objeto da Portaria às áreas já formalmente declaradas e à execução das normas superiores aplicáveis;

II - definições estritamente técnicas ou remissivas, como DARC, processo único, rede de monitoramento, modelo hidrogeológico e RPE, com indicação da norma de origem;

III - integração de dados, operação de sistema de informação e apoio técnico à decisão, sem criação de efeitos jurídicos automáticos não previstos pelo CERH-MG;

IV - elaboração e divulgação de boletim técnico periódico, com metodologia, indicadores, cronograma e transparência;

V - critérios técnicos para aferição da confiabilidade, consistência e suficiência dos dados, desde que a consequência jurídica seja aquela já definida em norma superior ou em decisão individual devidamente motivada;

VI - aprovação e supervisão, pelo IGAM, de redes de monitoramento e acesso institucional aos dados, nos limites da legislação e da Deliberação Normativa Conjunta COPAM-CERH/MG nº 5/2017;

VII - manutenção e atualização do modelo hidrogeológico pelo IGAM, conforme o artigo 11 da minuta;

VIII - atos concretos de instituição, reconhecimento e acompanhamento das CGLs, estritamente conforme a Portaria IGAM nº 5/2022, evitando duplicidade ou ampliação de competências;

IX - inventário técnico das intervenções e organização dos processos administrativos, sem promessa de prioridade ou regularização incompatível com as normas do CERH-MG;

X - referência ao exercício da fiscalização e à aplicação das penalidades já previstas na legislação, sem criar novas infrações, sanções ou hipóteses de exclusão;

XI - manutenção da suspensão já determinada com fundamento nas Deliberações Normativas e no ato declaratório da área, sem vinculá-la a mecanismo regulatório ainda não aprovado;

XII - providências transitórias internas, avaliação periódica, transparência, publicação, vigência e encaminhamento de situações concretas às unidades competentes; e

XIII - solução de questões omissas exclusivamente operacionais, com cláusula expressa de que não poderão ser criados novos critérios gerais, obrigações, restrições, prioridades, sanções ou modalidades de outorga.

21. O artigo 12 merece cuidado específico. A Portaria poderá remeter à disciplina vigente das

CGLs e praticar atos executivos correspondentes, mas não deverá transformar essas comissões, por via incidental, em fonte de obrigações gerais nem atribuir-lhes poderes incompatíveis com a legislação ou com a Portaria IGAM nº 5/2022. **(Recomendação nº 1)**

22. O artigo 13 poderá ser reformulado como simples remissão às competências fiscalizatórias e ao regime sancionatório já vigente. Não se recomenda conservar catálogo próprio de medidas, sobretudo a exclusão da outorga coletiva, sem identificação exata do fundamento legal e do devido processo aplicável. **(Ressalva nº 3)**

23. O artigo 16, § 1º, somente poderá permanecer se esclarecer que a inclusão de nova área depende de prévia declaração pelo ato competente e de observância das normas do CERH-MG. Não se admite extensão automática do regime a áreas futuras com base apenas na Portaria ora examinada. **(Ressalva nº 4)**

24. O artigo 19 deverá ser restringido a dúvidas de execução. A cláusula de casos omissos não pode operar como delegação normativa em branco, nem autoriza a Direção-Geral a preencher matérias reservadas ao Conselho. **(Recomendação nº 2)**

2.6 Das correções formais e normativas

25. Deve-se conferir a data e a identificação da Portaria IGAM nº 33 mencionada no artigo 14, inciso II, e em todo o processo, pois o texto normativo constante no SIAM se refere à Portaria nº 33, de 26 de novembro de 2024, enquanto a minuta contém referência divergente. **(Ressalva nº 5)**

26. Além disso, deverão ser uniformizados os conceitos, siglas e remissões internas após a retirada dos dispositivos reservados ao CERH-MG. **(Recomendação nº 3)**

27. A ementa e o artigo 1º deverão refletir o conteúdo remanescente. Não será adequado afirmar que a Portaria estabelece todo o regime de gestão se, como juridicamente necessário, ela passar a disciplinar apenas medidas executivas, técnicas e procedimentais do IGAM em cumprimento às normas do Conselho. **(Recomendação nº 4)**

3 CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, esta Procuradoria manifesta-se pela aprovação jurídica da edição da Portaria, **desde que observadas e previamente supridas as ressalvas e as recomendações constantes desta Nota Jurídica.**

29. A Portaria deverá conter exclusivamente matérias inseridas na competência legal do IGAM, notadamente providências executivas, técnicas, procedimentais, de monitoramento, modelagem, produção e divulgação de informações, fiscalização e prática de atos administrativos concretos, sempre em aplicação da legislação e das Deliberações Normativas vigentes.

30. Deverão ser excluídos da Portaria todos os dispositivos que, materialmente, estabeleçam critérios ou normas gerais de gestão e outorga, criem instrumentos regulatórios, categorias de outorga, deveres gerais aos usuários, adesão compulsória a entidade privada, rateio obrigatório, prioridades, restrições automáticas, metas vinculantes ou sanções não previstas. Essas matérias deverão ser submetidas ao CERH-MG, mediante proposta de Deliberação Normativa acompanhada da instrução técnica e regulatória pertinente.

31. Em especial, a revisão deverá observar a divisão exposta no item 2.5: supressão ou transferência dos comandos relativos ao SAF e às bandeiras com efeitos jurídicos; outorga padrão e condicional; entidade gestora obrigatória; condicionantes de regularidade; critérios de elegibilidade e prioridade; rateio; regularização excepcional; reduções compulsórias e regime próprio de sanções. A permanência de trechos meramente técnicos desses temas somente será possível se forem destituídos de efeitos normativos autônomos e vinculados expressamente às normas superiores.

32. Registre-se por fim, que esta assessoria jurídica não examina critérios de oportunidade e conveniência levados em conta para a edição da Portaria, cingindo-se, a presente manifestação, à viabilidade jurídica do texto normativo, sem adentrar em questões técnicas, por ausência de atribuição legal e conhecimento técnico.

33. E caso o(s) órgão(s) técnicos e de gestão discorde(m) dos entendimentos formulados neste

ato de assessoramento jurídico, deverá(ão) carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a prática do ato, sem a necessidade do retorno do processo administrativo à Procuradoria do IGAM.

É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de outubro de 2026.

Valéria Magalhães Nogueira

Procuradora Chefe

MASP n° 1.085.417-2 – OAB/MG n° 76.662

Documento assinado eletronicamente por **Valeria Magalhães Nogueira**, **Procuradora do Estado**, em 22/10/2026, às 12:49, 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, informando o código verificador **152006637** e o código CRC **87E07224**.

Referência: Processo nº 2240.01.0005830/2026-23 SEI nº 152006637