

Nota Técnica nº 4/IGAM/DGAS/2025

PROCESSO Nº 2240.01.0004026/2025-40

Assunto: Fundamentação técnica e jurídica para promulgação da minuta de Deliberação Normativa CERH-MG sobre cassação e suspensão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos por inadimplência na cobrança pelo uso da água.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar uma análise consolidada e fornecer subsídios técnicos e jurídicos para a aprovação da minuta de Deliberação Normativa (DN) do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH-MG) que estabelece os procedimentos para a suspensão e cassação de outorgas de direito de uso de recursos hídricos em decorrência do não pagamento da cobrança pelo uso da água (116311410).

O inadimplemento recorrente compromete a eficiência, isonomia e continuidade do serviço público ambiental prestado. Em resposta a esse desafio, apresenta-se minuta de Deliberação Normativa (DN) para regular a suspensão e cassação da outorga como instrumento de coerção legal e administrativa, amplamente respaldada por precedentes normativos e jurisprudenciais.

A proposta de norma atende a uma solicitação da Câmara Técnica de Planejamento (CTEP), aprovada em sua 16ª Reunião, que visa vincular os instrumentos de gestão (outorga e cobrança) para fortalecer o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH-MG)¹. Contudo encaminhada à Câmara Técnica de Regulação (CTER) competente para a proposição do ato à Câmara Normativa e Recursal (CNR), conforme estabelece o inciso I, art. 12 do Decreto Estadual nº 48.209, de 18 de junho de 2021.

2 - MOTIVAÇÃO: SITUAÇÃO DA INADIMPLÊNCIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A sustentabilidade do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH-MG) repousa sobre a efetiva arrecadação dos valores relativos à cobrança pelo uso dos recursos hídricos (CRH). Contudo, a inadimplência recorrente entre usuários representa uma ameaça sistêmica ao equilíbrio financeiro e funcional do sistema, exigindo resposta normativa firme, proporcional e tempestiva.

2.1. Panorama Numérico da Inadimplência

O principal fator que motiva a criação da referida norma é o elevado e crescente índice de inadimplência na cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais. Este cenário compromete diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de gestão hídrica, que depende desses recursos para financiar ações de planejamento, monitoramento, fiscalização e projetos hidroambientais.

O panorama financeiro da cobrança do ano de 2024, ano base 2023, demonstra uma lacuna significativa entre os valores devidos e os efetivamente arrecadados.

- **Total Cobrado:** R\$ 163,55 milhões.
- **Total Pago:** R\$ 107,37 milhões.
- **Total em Aberto (Dívida):** R\$ 56,18 milhões.
- **Taxa de Inadimplência Geral:** O percentual de inadimplência consolidado atinge **34%** do montante total faturado.

Este cenário envolve um universo de aproximadamente **16 mil empreendedores** e **29 mil usos cobrados**, evidenciando a capilaridade e a extensão do problema.

2.2. Análise por Bacia Hidrográfica Federal:

A distribuição da inadimplência não é homogênea entre as bacias hidrográficas, revelando diferentes níveis de inadimplência e desafios de arrecadação em cada região. A seguir, uma compilação dos dados de arrecadação por bacia:

Bacia Hidrográfica	Valor Cobrado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Valor Não Pago (R\$) (Dívida)	Percentual de Inadimplência
Bacia do Rio Paranaíba	R\$ 35.735.628,23	R\$ 21.320.032,38	R\$ 14.415.595,85	40,3%
Bacia do Rio Grande	R\$ 21.596.289,53	R\$ 11.554.486,96	R\$ 10.041.802,57	46,5%
Bacia do Rio São Francisco	R\$ 69.269.091,34	R\$ 47.823.189,00	R\$ 21.445.902,34	31,0%
Bacia do Rio Doce	R\$ 30.581.730,09	R\$ 23.186.015,36	R\$ 7.395.714,73	24,2%
Bacia do Rio Paraíba do Sul	R\$ 4.392.884,23	R\$ 2.011.087,31	R\$ 2.381.796,92	54,2%
Bacia do Rio Jequitinhonha	R\$ 1.067.846,88	R\$ 677.325,38	R\$ 390.521,50	36,6%
Bacias do Leste	R\$ 778.940,74	R\$ 706.147,58	R\$ 72.793,16	9,3%
Bacias PCJ	R\$ 129.368,46	R\$ 89.617,98	R\$ 39.750,48	30,7%

Observações Críticas sobre a Inadimplência por Bacia:

- **Maiores Valores Absolutos de Dívida:** As bacias do Rio São Francisco (R\$ 21,4 milhões), Paranaíba (R\$ 14,4 milhões) e Grande (R\$ 10 milhões) concentram os maiores volumes financeiros em aberto.
- **Maiores Taxas Percentuais de Inadimplência:** A Bacia do Rio Paraíba do Sul apresenta a situação mais crítica em termos percentuais, com mais da metade do valor cobrado (54,2%) em situação de inadimplência. As bacias do Rio Grande (46,5%) e do Rio Paranaíba (40,3%) também exibem taxas de inadimplência significativamente acima da média estadual.
- **Menores Taxas de Inadimplência:** Em contrapartida, as Bacias do Leste (9,3%) e a Bacia do Rio Doce (24,2%) apresentam os menores percentuais de não pagamento.

Em resumo, a robustez dos dados evidencia que a inadimplência não é um problema pontual, mas sim uma questão estrutural e disseminada, com variações geográficas relevantes, que exige medidas de gestão mais enérgicas para garantir o cumprimento das obrigações e a saúde financeira do sistema de recursos hídricos de Minas Gerais.

Essa alta taxa de inadimplência não apenas fragiliza a capacidade de investimento do Estado na gestão das águas, mas também cria uma situação de iniquidade, na qual os usuários adimplentes acabam por subsidiar indiretamente aqueles que não cumprem suas obrigações financeiras. A vinculação entre a inadimplência da cobrança e a manutenção do direito de uso (outorga) surge, portanto, como um instrumento de gestão essencial para garantir a isonomia entre os usuários e a sustentabilidade do sistema.

2.3. Impacto Orçamentário e Institucional

A inadimplência compromete diretamente:

- O financiamento de ações estruturantes, como obras de revitalização de mananciais, investimentos em monitoramento e recuperação de nascentes;

- O funcionamento dos CBHs, que dependem de orçamento proporcional à arrecadação regional;
- A credibilidade do Estado enquanto gestor dos bens hídricos, especialmente perante usuários adimplentes.

Além disso, a ineficiência na cobrança fragiliza a percepção de obrigatoriedade do pagamento, gerando efeito dominó de desobediência civil ambiental — **o que, em termos de governança, representa um passivo de alto risco.**

2.4. Necessidade de Medida Coercitiva Proporcional

Em um cenário onde:

- A inadimplência é recorrente e geograficamente distribuída;
- O impacto financeiro atinge milhões de reais por exercício;
- Há desigualdade de tratamento entre usuários adimplentes e inadimplentes;

A omissão normativa significaria convivência com a erosão da política pública de cobrança pelo uso da água. A adoção da suspensão e cassação de outorga como instrumentos regulatórios não é apenas legalmente possível — é institucionalmente necessária.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E ANÁLISE DE RISCOS DA SUSPENSÃO E CASSAÇÃO DA OUTORGA POR INADIMPLÊNCIA DA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS (CRH)

A proposta de suspensão e cassação da outorga de direito de uso de recursos hídricos por inadimplência da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos (CRH) possui robusto e irrefutável amparo legal e jurisprudencial, sendo uma medida essencial para a integridade e sustentabilidade do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH-MG). A prerrogativa do Estado para aplicar tal sanção decorre de uma cadeia lógica de fundamentos jurídicos e princípios de gestão pública, em consonância com a legislação federal e estadual e a jurisprudência pátria.

3.1. Natureza da Água e da Outorga: Bem Público e Ato Administrativo Condicionado

A Constituição Federal, em seus artigos 20 e 26, consagra as águas como bens de domínio público da União ou dos Estados, incumbindo ao Poder Público o indelegável poder-dever de geri-las em nome da coletividade. A outorga de direito de uso de recursos hídricos, nesse contexto, não se configura como um direito subjetivo absoluto do usuário, mas sim como um ato administrativo precário e condicionado. Trata-se de uma permissão qualificada, mediante a qual o Estado autoriza o uso de um bem comum sob condições específicas, de cumprimento obrigatório, estabelecidas no próprio ato de outorga. A sua validade e manutenção dependem da observância contínua dessas exigências legais, técnicas e, notadamente, econômicas.

3.2. Previsão Legal Explícita para a Suspensão e o Vínculo com o Pagamento da CRH

A legislação federal e estadual é explícita quanto à possibilidade de suspensão da outorga em caso de descumprimento de seus termos. A Lei Federal nº 9.433/1997 (Lei das Águas), em seu Art. 15, inciso I, prevê expressamente que a outorga pode ser suspensa, parcial ou totalmente, em caso de "não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga". No âmbito estadual, a Lei nº 13.199/1999 corrobora essa possibilidade em seu Art. 20, inciso I.

O cerne da legalidade da medida reside no fato de que o pagamento da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos (CRH) é uma das condições essenciais e explícitas estabelecidas no próprio ato administrativo de outorga. Conforme se depreende de modelos de Portaria de Outorga (como o Art. 10 citado), o ato vincula inequivocamente o uso dos recursos hídricos à devida quitação da CRH nos prazos estipulados. Dessa forma, a inadimplência da CRH não é meramente um débito financeiro, mas configura-se como um

descumprimento direto e inequívoco dos termos da outorga, enquadrando-se perfeitamente na hipótese de suspensão e, por conseguinte, de eventual cassação, previstas nos normativos supracitados.

3.3. Princípio da Continuidade do Serviço Público vs. Interesse Coletivo e Sustentabilidade do Sistema

Embora o princípio da continuidade do serviço público seja um vetor relevante na Administração Pública, ele não é absoluto, especialmente quando o usuário incorre em inadimplemento que compromete a própria sustentabilidade do sistema. A própria legislação que rege as concessões de serviços públicos (Lei Federal nº 8.987/1995), aplicável por analogia administrativa e conceitual, prevê em seu Art. 6º, §3º, II, a interrupção do serviço por inadimplemento do usuário, desde que precedida de aviso prévio e considerando-se o interesse da coletividade.

A inadimplência generalizada, como a indicada taxa de 34%, compromete diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de gestão hídrica, que é parcialmente financiado pela CRH. A suspensão e cassação da outorga, neste contexto, transcendem a mera cobrança de um débito; elas visam proteger o interesse coletivo, garantir a isonomia entre os usuários adimplentes e inadimplentes, e assegurar a sustentabilidade e eficácia de todo o sistema de gestão hídrica, que é crucial para garantir a disponibilidade de água para todos em Minas Gerais. O princípio da continuidade para o usuário inadimplente não pode prevalecer sobre o interesse maior da coletividade e a preservação do recurso hídrico.

3.4. Poder-Dever da Administração, Legalidade e Respeito ao Devido Processo Legal

O Estado não apenas possui a faculdade, mas tem o dever jurídico de aplicar sanções proporcionais ao descumprimento dos instrumentos de gestão hídrica. A omissão em suspender ou cassar outorgas inadimplentes fragiliza o sistema, promove a ineficiência administrativa (em afronta ao art. 37 da CF/88) e viola o princípio da isonomia tributária e regulatória, penalizando o usuário que cumpre com suas obrigações legais.

A minuta de Deliberação Normativa proposta respeita integralmente o devido processo legal administrativo. Serão observadas as garantias do contraditório e da ampla defesa, com previsão de:

- Notificação eletrônica prévia ao usuário inadimplente, conferindo-lhe a oportunidade de regularização;
- Formalização da inscrição no cadastro de inadimplentes, garantindo publicidade e transparência;
- Concessão de direito a recurso administrativo ao IGAM em prazo razoável (até 30 dias);
- Análise do recurso em prazo determinado (máximo de 60 dias), garantindo celeridade e segurança jurídica.

Tais garantias processuais são fundamentais para mitigar riscos de judicialização e blindar a atuação do Estado contra alegações de abuso de poder ou cerceamento de defesa. O processo administrativo sancionatório seguirá as diretrizes estabelecidas na Lei Estadual nº 14.184/2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.

3.5. Precedentes Nacionais e Jurisprudência Consolidada

A medida proposta em Minas Gerais está em plena consonância com as práticas já adotadas por outros órgãos gestores de recursos hídricos no Brasil, o que demonstra sua razoabilidade e pertinência como instrumento de gestão:

- **União (Agência Nacional de Águas - ANA):** A Resolução ANA nº 235/2024 impede que sejam deferidas novas outorgas, renovações ou transferências de titularidade para usuários inadimplentes com a cobrança pelo uso.
- **São Paulo (DAEE):** A Portaria DAEE nº 4.906/2019 estabelece um modelo muito similar ao proposto, com suspensão da outorga quando o usuário é incluído no Cadastro Informativo dos

Créditos não Quitados (CADIN Estadual) e cassação em caso de inscrição na Dívida Ativa do Estado.

- **Rio de Janeiro (INEA):** A Resolução INEA nº 171/2019 condiciona a renovação da outorga à adimplência com a cobrança e permite a redução do prazo de validade da outorga em caso de não pagamento assíduo.

Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) já consolidou entendimento sobre a possibilidade de suspensão de serviços públicos não essenciais, e até mesmo essenciais (com notificação prévia), por inadimplemento, desde que haja notificação prévia e preservação do interesse público maior. Destacam-se os seguintes acórdãos:

- **AgRg no AREsp 412.822/RJ:** Admite interrupção de fornecimento de água por inadimplemento, mesmo sendo serviço essencial, desde que haja notificação.
- **REsp 1.270.339/SC:** Reforça a legalidade de suspensão por descumprimento de cláusulas contratuais ou administrativas.

Por analogia administrativa e conceitual, aplica-se o mesmo entendimento à gestão dos recursos hídricos, sobretudo quando a outorga decorre de ato administrativo condicionado e o sistema de gestão é parcialmente financiado pelo instrumento da cobrança.

3.6. Análise de Riscos e Mitigação: Judicialização Controlada

A proposta de Deliberação Normativa pode, eventualmente, ser alvo de judicialização por usuários inadimplentes. Contudo, a robustez normativa, a aderência aos princípios constitucionais da eficiência e isonomia, a consonância com a doutrina do direito administrativo, a harmonia com a jurisprudência superior e, crucialmente, a garantia plena do contraditório e da ampla defesa, reduzem significativamente os riscos de invalidação da norma por parte do Judiciário.

Caso haja judicialização pontual, o Estado de Minas Gerais estará juridicamente munido de fundamento normativo, técnico e jurisprudencial para defesa contundente, inclusive com a possibilidade de alegação de má-fé processual em tentativas de manutenção do uso do bem público sem a devida contraprestação legal.

Portanto, a aprovação da minuta de Deliberação Normativa não cria uma nova sanção, mas regulamenta e instrumentaliza a aplicação de uma prerrogativa já existente e legalmente fundamentada na legislação federal e estadual. Representa um instrumento legítimo, conveniente, oportuno e indispensável para assegurar a isonomia entre os usuários pagantes e não pagantes, fortalecer a eficácia dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos e garantir os recursos financeiros necessários para que o Estado de Minas Gerais continue a gerir seus recursos hídricos de forma segura, eficiente e sustentável. Do ponto de vista jurídico-administrativo, a Deliberação Normativa proposta está inteiramente lastreada na legislação vigente, em consonância com a doutrina do direito administrativo e em harmonia com a jurisprudência nacional dominante, apresentando riscos jurídicos controlados e plenamente mitigáveis.

4. PROPOSTA NORMATIVA (SÍNTESE)

A minuta de DN proposta estrutura o processo de forma clara e escalonada, garantindo o direito à notificação e ao recurso. Seus principais pontos são:

- **Gatilho da Suspensão:** A suspensão da outorga ocorrerá quando o usuário permanecer inadimplente ao final do ano civil seguinte ao do uso que gerou o débito.
- **Procedimento para Suspensão:** O IGAM deverá notificar o usuário eletronicamente e incluir seu nome em um cadastro de inadimplentes disponível em seu site oficial.
- **Gatilho da Cassação:** A cassação (revogação) da outorga ocorrerá se, após a suspensão, o débito levar à inscrição do usuário na Dívida Ativa do Estado por mais de 60 dias.
- **Recurso:** O usuário terá o prazo de 30 dias, contados da notificação, para apresentar recurso ao

IGAM, que terá 60 dias para decidir.

- **Restrições Adicionais:** Enquanto perdurar a inadimplência, não serão deferidas novas outorgas, renovações, retificações ou transferências de titularidade para o usuário.
- **Regularização:** Para reestabelecer o direito de uso suspenso, o usuário deverá comprovar a quitação do débito junto ao IGAM. Para solicitar uma nova outorga após a cassação, também é necessário comprovar a adimplência.
- **Vigência:** A norma entrará em vigor 1 (um) ano após sua publicação, e suas disposições se aplicarão a partir do exercício de cobrança de 2025, referente ao ano-base de 2024.

5. RECOMENDAÇÃO TÉCNICA

Diante do exposto, conclui-se que a minuta de Deliberação Normativa que dispõe sobre a suspensão e cassação de outorgas por inadimplência na cobrança pelo uso da água é:

1. **Tecnicamente Justificada:** É uma resposta necessária e proporcional ao grave problema da inadimplência, que ameaça a sustentabilidade do SEGRH-MG.
2. **Legalmente Fundamentada:** Encontra sólido respaldo na legislação federal (Lei nº 9.433/97) e estadual (Lei nº 13.199/99), bem como na jurisprudência, ao vincular o descumprimento de um termo da outorga (pagamento) a uma sanção (suspensão)³⁶.
3. **Alinhada às Boas Práticas:** Segue a tendência de outros órgãos gestores de recursos hídricos no país, que já utilizam a inadimplência como condição para a manutenção e renovação do direito de uso.

Recomenda-se, portanto, a aprovação da presente Deliberação Normativa por este Conselho, por ser um instrumento indispensável para o fortalecimento da gestão de recursos hídricos, para a promoção da isonomia entre os usuários e para assegurar a efetividade dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos.

6. CONCLUSÃO

A proposta representa **avanço normativo maduro, coerente e necessário** para garantir o equilíbrio econômico-financeiro da gestão hídrica em Minas Gerais. Não se trata de penalização arbitrária, mas sim de coerência sistêmica frente ao inadimplemento crônico. Como dito no meio jurídico: **quem pode o mais (revogar por descumprimento do uso), pode o menos (suspender por inadimplemento)**.

THIAGO FIGUEIREDO SANTANA
DIRETOR IGAM/DGAS



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Figueiredo Santana, Diretor (a)**, em 18/06/2025, às 14:15, 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 **116324961** e o código CRC **BF6113D0**.