

À CÂMARA TÉCNICA ESPECIALIZADA DE REGULAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE MINAS GERAIS – CTER/ CERH

Referência: Relato de Vista que objetiva analisar a Minuta de Deliberação Normativa CERH-MG, que dispõe sobre a suspensão e a revogação de outorgas de direito de uso de recursos hídricos em função do não-pagamento da cobrança pela utilização dos recursos hídricos.

1 - RELATÓRIO

A Minuta em debate foi pautada na 19ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica Especializada de Regulação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais (CTER/CERH-MG), realizada em 04 de abril de 2025, momento no qual houve solicitação de vista pelos conselheiros representantes do Instituto Heleno Maia da Biodiversidade – IHMBio, da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg) e da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (Faemg).

Consta do presente Relato o posicionamento dos Conselheiros que a este subscrevem, devidamente alinhado à legislação que dispõe sobre o tema.

2 – DO MÉRITO

Trata-se de proposta normativa que tem o condão de estabelecer as condições e os procedimentos a serem adotados para a suspensão e a revogação de outorgas de direito de uso de recursos hídricos, em função do não-pagamento da cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de Minas Gerais.

Inicialmente, cumpre observar que a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), consignada no art. 5º, III da Lei nº 9.433/1997. Trata-se de um instrumento de gestão, cujo objetivo é assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos, a saber:

Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. (Brasil, 1997)

A outorga configura ato administrativo vinculado e individualizado, e seus efeitos incorporam-se ao patrimônio jurídico do titular, sob regime de estabilidade e previsibilidade administrativa.

No âmbito do Estado de Minas Gerais é a Lei nº 13.199/1999 que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. Ao compulsar o normativo estadual, observa-se que ele, em várias passagens, copia o normativo federal. Essa Lei é regulamentada pelo Decreto nº 41.578/2001, que em seu art. 23, VI, acrescenta a “cobrança pelo uso de recursos hídricos” ao rol dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos.

2.1 - Hipóteses Legais de Suspensão da Outorga

A legislação estadual – Lei nº 13.199/1999 ao dispor sobre as hipóteses de suspensão da outorga estabelece:

Art. 20 – A outorga de direito de uso de recursos hídricos **poderá ser suspensão, parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:**

- I – não cumprimento, pelo outorgado, dos termos da outorga;
- II – não utilização da água por três anos consecutivos;
- III – necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV – necessidade de se prevenir ou fazer reverter grave degradação ambiental;
- V – necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI – necessidade de se manterem as características de navegabilidade do corpo de água. (Minas Gerais, 1999, grifo nosso)

Lado outro, o Decreto estadual nº 41.578/2001, ao dispor sobre a suspensão da outorga determina:

Art. 39 – A suspensão da outorga será efetivada por ato do IGAM e:
I – implica automaticamente o corte ou a redução dos usos outorgados;
II – não enseja quaisquer indenizações ao outorgado, a que título for.
Parágrafo único – **Da suspensão da outorga caberá recurso ao CERH-MG, no prazo de 20 (vinte) dias, ao qual o Presidente poderá conceder efeito suspensivo, em decisão fundamentada,** aplicando-se, no que couber, as disposições do Capítulo VII deste Decreto. (Minas Gerais, 2001, grifo nosso)

Destaca-se que o Capítulo VII do Decreto, que dispunha sobre os “Recursos Administrativos” foi revogado, sendo que hoje está vigente o Decreto nº 47.383/2018 que, dentre outras matérias, em seu art. 48 e ss. dispõe sobre a fiscalização ambiental e autuação. Lado outro, não se deve olvidar que a Lei nº 14.184/2002 é que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual e ainda o Decreto

nº 47.705, de 4 de setembro de 2019, que estabelece normas e procedimentos para a regularização do uso de recursos hídricos de domínio do Estado de Minas Gerais.

Assim, como as hipóteses legais vigentes não tratam sobre a suspensão e/ou revogação da outorga do direito de uso dos recursos hídricos em caso de inadimplência, não há que se falar sobre a possibilidade de inovação por meio de Deliberação Normativa do CERH-MG.

2.2 - Da impossibilidade de Revogação da Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos por meio de Deliberação Normativa do CERH-MG

Conforme demonstrado acima, **os normativos vigentes no âmbito do Estado de Minas Gerais tratam apenas da possibilidade de suspensão da outorga do direito de uso dos recursos hídricos. Não há qualquer menção à possibilidade da revogação desse direito.** Assim, **em respeito ao princípio da hierarquia das normas jurídicas, não pode uma Deliberação Normativa do CERH-MG, inovar e criar uma tipologia, qual seja, a revogação do direito de uso dos recursos hídricos.**

A hierarquia das normas é um princípio fundamental do sistema jurídico brasileiro que organiza as normas legais em níveis de importância e aplicabilidade, garantindo que leis de menor hierarquia estejam sempre alinhadas às de maior hierarquia.

A hierarquia das leis assegura que todas as normas sejam aplicadas de forma consistente e sem contradições. Leis de nível inferior não podem contrariar as de nível superior, o que mantém o sistema jurídico coeso e previsível.

A Deliberação Normativa do CERH-MG é considerada uma norma infralegal, pois se trata de ato emitido por autoridade do Poder Executivo para detalhar e facilitar a aplicação das leis infraconstitucionais. A norma infralegal está abaixo das leis ordinárias, complementares e da Constituição. Ela não pode criar direito. Apenas fornece orientação e normatização em âmbitos mais restritos e específicos para aplicação de direitos criados anteriormente na legislação.

Assim, não pode criar obrigações ou ir além do escopo das leis que as autorizam, servindo principalmente para organizar a administração pública e assegurar que a lei seja implementada corretamente.

Normas inferiores devem conformar-se às normas superiores, e a validade de uma norma está condicionada à sua conformidade com a norma imediatamente superior.

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR (PAT). LIMITAÇÃO IMPOSTAS POR DECRETOS.

ILEGALIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Trata-se de agravo de instrumento interposto para o fim de reformar a r. decisão proferida pelo juízo de piso, que reconheceu à agravada o direito de usufruir do benefício fiscal decorrente do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). 2. A Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, instituiu benefício fiscal autorizando as pessoas jurídicas, para fins de apuração do lucro real, a computar as despesas perpetradas com o custeio de programas de alimentação de seus trabalhadores, devidamente aprovados pelo Ministério do Trabalho, e a deduzi-las diretamente do Imposto de Renda. 3. A legislação ordinária e respectivo regulamento permitem que o empresário deduza em dobro os gastos com alimentação de seus empregados, não estabelecendo quaisquer restrições quanto ao limite máximo do custo unitário das refeições, nem excluindo da dedução a alíquota do adicional do Imposto de Renda. 4. A questão ora posta em debate toca, em seu cerne, ao **princípio constitucional da hierarquia das leis, do qual se extrai que “existindo normas de hierarquias diferentes, a norma de hierarquia superior tem prevalência sobre a norma de hierarquia inferior”**. 5. A Constituição Federal de 1988 traçou diretrizes bem delineadas à atuação da Administração Pública, impondo-lhe o dever de pautar todo o seu proceder nos estritos ditames da lei. Aplicação do princípio da estrita legalidade. 6. *In casu*, **mera Instrução Normativa não poderia ter criado norma contrária à lei, posto ser ato infralegal e, como tal, despida do condão de restringir, ampliar ou modificar direito daquela decorrente**. 7. Nesse passo, evidente a violação dos princípios da legalidade e da hierarquia das leis. Precedentes. 8. Agravo de instrumento improvido. (TRF-3 - AI: 50044873420224030000 SP, Relator.: Desembargador Federal MARCELO MESQUITA SARAIVA, Data de Julgamento: 17/02/2023, 4ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 24/02/2023, grifo nosso)

Dessa feita, a Deliberação Normativa do CERH-MG possui caráter secundário e, em razão disso, é considerada tão somente ato administrativo, que tem o objetivo de esclarecer, instruir a forma de aplicação de assuntos que estejam previstos em alguma outra lei. Assim, não pode criar uma tipologia que não existe em outro tipo normativo (lei), sob pena de ilegalidade.

2.3 - Da impossibilidade de revogação/corte de serviços essenciais

A água é um recurso ambiental essencial para a qualidade de vida da população; possui funções múltiplas, pois serve de insumo à produção, é recurso estratégico para o desenvolvimento econômico, é indispensável para a manutenção dos ciclos biológicos, geológicos e químicos que mantêm em equilíbrio os ecossistemas; além de funcionar como referência cultural.

O acesso à água é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O Direito à Água, pode ser entendido como desdobramento do Direito à Vida, transcendendo a categoria de direito fundamental difuso, de terceira geração, podendo também ser classificado como de primeira geração.

O direito à água integra o direito à "dignidade da pessoa humana" assegurado como princípio fundamental no art. 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

[...] (Brasil, 1988)

São, também, pressupostos para o alcance de todos os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da CR/88, pois sem acesso à água e ao seu tratamento sanitário não há: sociedade livre, justa e igualitária; não há desenvolvimento nacional; não há erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais; e não há promoção do bem de todos.

Assim, por se tratar de um bem indispensável à existência humana, não há que se falar em revogação de outorga do direito de uso dos recursos hídricos por inadimplência, haja vista que a água é um bem essencial à vida.

2.4 - Da minuta da Deliberação Normativa do CERH

A proposta de Deliberação Normativa em exame dispõe sobre a suspensão e a revogação de outorgas de direito de uso de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais, em razão do inadimplemento do pagamento da cobrança pelo uso dos recursos.

Nos termos da minuta:

- O não pagamento no ano seguinte ao uso implicaria suspensão da outorga;
- A inscrição em dívida ativa implica na revogação da outorga;
- Prevê-se a publicação das medidas e a vedação à renovação da outorga durante a suspensão.

Embora o objetivo de garantir a adimplência seja legítimo, a forma como a minuta pretende condicionar a continuidade de um direito de uso — direito este conferido por ato administrativo vinculado — é juridicamente indevida, conforme se expõe.

2.4.1 - Violação ao Princípio da Legalidade

A Lei Estadual nº 13.199/1999 e o Decreto nº 41.578/2001 não autorizam, expressamente, a suspensão ou a revogação da outorga pelo simples inadimplemento da cobrança.

O art. 20, inciso I, da Lei nº 13.199/1999 trata da competência para outorgar direitos de uso, mas não vincula a manutenção da outorga à regularidade de pagamento.

De acordo com o princípio da legalidade insculpido no art. 37, *caput*, da CR/88, não há sanção administrativa sem lei prévia que a estabeleça. Conforme já dito anteriormente, uma Deliberação Normativa não pode criar, *per si*, causa de suspensão ou extinção de direito não prevista em lei formal.

2.4.2 – Inconstitucionalidade por Violação ao Devido Processo Legal

A outorga de direito de uso de recursos hídricos é ato administrativo que, uma vez concedido, gera uma situação jurídica individualizada que integra o patrimônio jurídico do particular.

A suspensão ou a revogação de direitos adquiridos exige:

- Instauração de processo administrativo individual;
- Contraditório e ampla defesa (art. 5º, incisos LIV e LV, da CF);
- Fundamentação específica para o ato.

A proposta pretende vincular a suspensão e a revogação automaticamente ao inadimplemento, sem garantia efetiva de contraditório prévio, o que viola o devido processo legal substantivo e procedimental.

2.4.3 – Desvio de Finalidade e Disfunção da Outorga

A função da outorga é regular o uso quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos, compatibilizando demandas e assegurando a sustentabilidade ambiental (art. 12, incisos III e IV, da Lei nº 9.433/1997 e correlatos da lei estadual).

Condicionar a validade da outorga à adimplência financeira desnatura a sua finalidade, pois o pagamento da cobrança tem natureza de instrumento econômico de gestão (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 9.433/1997), e não de condição de vigência da outorga.

A cobrança serve para incentivar o uso racional da água e financiar o sistema de gestão, e não pode ser usada como sanção impeditiva do direito ao uso sem previsão legal clara e específica.

2.4.4 – Risco de Afronta ao Princípio da Função Social da Água

A água é bem de domínio público e seu acesso regular é considerado elemento indispensável à efetivação de direitos fundamentais (art. 225 da CR/88).

Suspender ou revogar o direito de uso da água pelo simples inadimplemento financeiro, sem ponderação quanto à essencialidade do uso (abastecimento humano, irrigação para segurança alimentar etc.), configura violação ao princípio da função social da água e ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Superior Tribunal de Justiça, ao analisar hipóteses semelhantes (como fornecimento de água), vem protegendo a continuidade dos serviços essenciais:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ARTIGOS 22 E 39 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ÁGUA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL. CORTE NO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. PRÁTICA ABUSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. QUANTUM INDENIZATÓRIO. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE NA ESPÉCIE. SÚMULA 7/STJ. 1. Trata-se de ação indenizatória por danos morais derivados de corte irregular pela concessionária de serviço de água em residência. Incontroverso que inexistia débito a pagar, tampouco notificação prévia. 2. **Em razão de sua imprescindibilidade, o acesso à água potável é direito humano fundamental, de conformação autônoma e judicializável. Elemento essencial da e para a vida e pressuposto da saúde das pessoas, onde faltar água potável é impossível falar em dignidade humana plena.** 3. Como bem asseverou o Tribunal *a quo*, à luz da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor, no fornecimento de água, serviço público essencial, os vícios de qualidade e de quantidade acionam o regime de responsabilidade civil objetiva, inclusive para o dano moral individual ou coletivo. Acrescente-se que é prática abusiva o corte de água, assim como o de qualquer serviço público essencial, sem prévia notificação do consumidor. 4. No mais, o Tribunal de origem, com base no conjunto fático-probatório dos autos, assentou: "o apelado teve o fornecimento dos serviços de abastecimento de água interrompido no dia 24.04 .2014, o que se alongou até aproximadamente o meio dia do dia seguinte. A própria apelante afirma que, de fato, por equívoco na leitura do código de barras realizada pelo agente arrecadador, não houve o lançamento do pagamento realizado pelo apelado, razão pela qual houve a suspensão indevida do serviço de abastecimento de água. Nem há que se dizer que a interrupção do abastecimento de água por um curto período de tempo, é incapaz de gerar danos morais ao apelado. Isto porque, certamente, além dos aborrecimentos causados pela falta de água em sua residência, o recorrido teve sentimentos de angústia e impotência, diante do corte indevido e arbitrário, sem ter certeza de quando lhe seria restabelecido o serviço de abastecimento de água, essencial à sua saúde e dignidade." (fl. 223, e-STJ). 5. Para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, aferindo o cálculo do *quantum* de indenização por dano moral, seria necessário negar as razões naquele acórdão colacionadas, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme a Súmula 7/STJ. 6. O STJ consolidou a posição segundo a qual o valor da indenização por dano material e moral só pode ser alterado nesta instância quando se mostrar ínfimo ou exagerado, o que não ocorreu *in casu*. A indenização por danos morais foi fixada no montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). 7. Recurso Especial não provido. (STJ - REsp: 1697168 MS 2017/0202696-4, Relator.: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 10/10/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2018, grifo nosso)

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o pedido principal é que a Minuta seja baixada em diligência, tendo em vista as razões técnicas explanadas e considerando que o texto necessita de ajustes.

Em pedido alternativo, solicitamos a alteração da Minuta com base nos pressupostos elencados, conforme texto disposto no Anexo I. Importante justificar a *vacatio legis* constante da Minuta anexa. O interstício temporal proposto tem o condão de contemplar o cadastro de todos os usuários de recursos hídricos no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH).

É o parecer.

Belo Horizonte, 05 de maio de 2025.

Priscila Gonçalves Couto Sette Moreira
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG

Heleno Maia
Instituto Heleno Maia da Biodiversidade – IHMBio

Guilherme da Silva Oliveira
Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG

ANEXO I

NOVA REDAÇÃO DA MINUTA QUE DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO E REVOGAÇÃO DE OUTORGAS DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS EM FUNÇÃO DO NÃO PAGAMENTO DA COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

DELIBERAÇÃO NORMATIVA CERH-MG Nº XX, DE XX DE XXXXXXXXXXXXXXXXX DE 202X

Dispõe sobre a suspensão e cassação de outorgas de direito de uso de recursos hídricos em função do não-pagamento da cobrança pela utilização dos recursos hídricos.

O CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE MINAS GERAIS, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 41, inciso XI da Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, Decreto nº 41.578, de 08 de março de 2001, Decreto Estadual nº 47.705, de 04 de setembro de 2019 e o art. 4º, inciso XXIII, do Decreto nº 48.209, de 18 de junho de 2021.

DELIBERA:

Art. 1º – Esta Deliberação estabelece as condições e os procedimentos a serem adotados para a suspensão e cassação de outorgas de direito de uso de recursos hídricos em função do não-pagamento da cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de Minas Gerais, em cumprimento aos dispostos nos incisos I do Art. 20 da Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1.999, e inciso VII do Art. 38 do Decreto Estadual nº 41.578, de 08 de março de 2001 e o Decreto Estadual nº 47.705, de 04 de setembro de 2019.

Art. 2º - O não-pagamento dos valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos, acarretará:

a) a suspensão da respectiva outorga de direito de uso, quando o usuário estiver inadimplente com seus débitos da cobrança pelo uso de recursos hídricos ao final do ano civil consequente ao seu uso realizado.

b) a cassação da respectiva outorga de direito de uso, quando o usuário for incluído na Dívida Ativa do Estado de Minas Gerais devido aos débitos mencionados no caput.

§ 1º - Para a suspensão mencionada no caput, o IGAM deverá:

I – Notificar o usuário sobre o débito, por meio eletrônico, no cadastro de inadimplentes da cobrança pelo uso de recursos hídricos disponível no site oficial do órgão;

§ 2º - Para a cassação mencionada no caput, o IGAM deverá:

II – Constatar que o usuário está inscrito na Dívida Ativa do Estado de Minas Gerais pela Advocacia Geral do Estado – AGE há mais de 60 dias, devido à dívida mencionada no caput deste artigo;

Art. 3º - Os recursos cabíveis contra atos de suspensão e cassação deverão ser dirigidos ao IGAM, no prazo de 30 dias contados da notificação, que decidirá no prazo de 60 dias.

Art. 4º - Não será deferida a solicitação de nova outorga, renovação, retificação ou transferência de titularidade enquanto perdurar a inadimplência do usuário em relação à cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Art. 5º - O usuário cuja outorga for cassada somente poderá solicitar nova outorga após comprovação de adimplência junto ao Estado.

Art. 6º - O usuário que, tendo solicitado o parcelamento de débito nos termos do Decreto nº 46.668/2014, descumprir as obrigações assumidas no Termo de Confissão de Dívida, poderá ter a portaria de outorga cassada e seu débito encaminhado à AGE para as providências legais cabíveis.

Art. 7º - A suspensão e a cassação da outorga de direito de uso de recursos hídricos deverão ser publicadas nos meios oficiais de comunicação do Estado.

Art. 8º - Regularizada a situação do débito causador da suspensão do direito de uso, o usuário deverá encaminhar ao IGAM o comprovante de quitação, solicitando o restabelecimento do direito de uso do recurso hídrico.

Art. 9º - A informação falsa dos dados declarados pelo usuário, relativos à vazão captada, extraída ou derivada, ou à carga lançada pelo usuário para o cálculo de valores da cobrança pelo uso de recursos hídricos, será enquadrada na infração prevista no V do art. 50 da Lei 13.199, de 29 de janeiro de 1999, e ensejará no cancelamento da respectiva outorga de direito de uso, nos termos do regulamento.

Art. 10 – As ações estabelecidas neste normativo se aplicam a partir do exercício da cobrança do ano 2025, ano base 2024.

Art. 11 – Esta deliberação normativa entra em vigor 1 (um) ano a partir da data de sua publicação.

Belo Horizonte, XX de XXXXXXXXXXXX de 2025.

MARÍLIA CARVALHO DE MELO

Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento
Sustentável e Presidente do Conselho Estadual
de Recursos Hídricos de Minas Gerais