

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 824, DE 2018, sobre a Medida Provisória nº 824, de 2018, que *altera a Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação.*

SF/18048.72577-05

Relator: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame nesta Comissão a Medida Provisória (MPV) nº 824, de 2018, que *altera a Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação.*

A MPV é composta por dois artigos. O art. 1º contempla a parte normativa e o art. 2º estabelece a vigência da MPV a partir da data de sua publicação.

Em síntese, a MPV nº 824, de 2018, altera a Lei nº 12.787, de 2013, para acrescentar ao seu art. 38 os §§ 3º e 4º, a fim de estabelecer que, no caso de projetos públicos de irrigação (PPIs), não é aplicável a sanção correspondente à retomada da unidade parcelar para os agricultores que infringirem obrigações legais ou regulamentares, caso o imóvel esteja hipotecado às instituições financeiras oficiais que hajam prestado assistência creditícia ao agricultor irrigante para desenvolvimento de suas atividades, cabendo às instituições financeiras informar ao poder público sobre a hipoteca.

Na Exposição de Motivos (EM) nº 00007/2018 MI, de 14 de março de 2018, o Ministro de Estado da Integração Nacional justifica a urgência da MPV pela necessidade de viabilizar a retomada dos financiamentos de Projetos Públicos de Irrigação que se encontram atualmente paralisados.

Foram apresentadas 36 emendas.

Em 16 de maio de 2018, foi publicado o Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27, de 2018, prorrogando por sessenta dias o prazo de vigência da MPV, nos termos do § 1º do art. 10 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional (CN).

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal (CF), examinar e emitir parecer sobre a MPV nº 824, de 2018. Em conformidade com a Resolução nº 1, de 2002-CN, o parecer abordará os aspectos constitucionais, incluindo a relevância e a urgência, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.

Quanto à constitucionalidade da MPV, foi observada a prerrogativa da União para disciplinar o exercício da competência de fomento da produção agropecuária, nos termos do inciso VIII do art. 23 e do inciso VII do art. 187 da Constituição Federal. A matéria também não se encontra entre as vedações enumeradas no § 1º do art. 62 da CF.

A MPV atende, ainda, aos pressupostos de relevância e urgência, uma vez que trata de medida fundamental para a retomada dos investimentos e viabilização do custeio de culturas implantadas no âmbito dos projetos públicos de irrigação, sendo que eventual demora no encaminhamento dessa solução traria prejuízos irreparáveis aos agricultores irrigantes. Sob o aspecto material, a medida não colide com nenhuma disposição constitucional, de forma que se encontram atendidos aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade da MPV nº 824, de 2018.

Também não há óbices de ordem orçamentária à aprovação da MPV, uma vez que as disposições contidas na referida Proposição são de caráter normativo, não contemplando qualquer impacto sobre as receitas ou despesas públicas.

Cumpre salientar, que a MPV atende aos requisitos de juridicidade, pois inova a legislação vigente, mediante proposição do Poder Executivo que imprime generalidade e coercitividade aos comandos que define, com obediência aos princípios gerais do Direito. A Proposição também não merece reparos no que concerne à técnica legislativa adotada e à regimentalidade, pois se harmoniza com as prescrições da Lei



SF/18048.72577-05

Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e sua tramitação encontra-se de acordo com o que preconiza a Constituição Federal e a Resolução nº 1, de 2002-CN.

No que tange ao mérito, concordamos com a proposta do Poder Executivo, pois, ao se conferir segurança jurídica às instituições oficiais de crédito, a medida contribui para que os agricultores irrigantes tenham acesso ao crédito rural, o que facilita o processo de ocupação e de produção nos lotes dos PPIs, reduzindo o êxodo rural e gerando emprego e renda no meio rural.

Cabe destacar, inclusive, que regra equivalente à veiculada pela MPV nº 824, de 2018, já constava da Política Nacional de Irrigação (PNI) desde 1993, todavia, a Lei nº 12.787, de 2013, que atualizou o marco regulatório da PNI, não contemplou essa exceção à retomada do lote pelo Poder Público. Houve, posteriormente, tentativa de incorporar cláusula semelhante no texto da Lei por meio da MPV nº 700, de 8 de dezembro de 2015. Todavia, a Medida Provisória não chegou a ser votada pelo Congresso Nacional e teve seu prazo de vigência encerrado no dia 17 de maio de 2016.

Quanto às emendas oferecidas à Medida Provisória, acolhemos as Emendas nºs 1, 2 e 8 e, parcialmente, a Emenda nº 9, restando rejeitadas as demais.

As Emendas nºs 1 e 2, visam a ampliar a possibilidade de execução descentralizada das ações no âmbito do Programa Cisternas mediante a celebração de parceria com empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias. As emendas foram substancialmente acolhidas, na forma do PLV, pois vão possibilitar que a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), que já implantou mais de 186 mil cisternas por meio do Programa Água para Todos, contribua para o Programa Cisternas com sua experiência.

As emendas nºs 3 e 4 foram rejeitadas pois a definição sobre o órgão competente para a condução da Política Nacional de Irrigação é matéria de competência exclusiva do Presidente da República, exercida por meio de decreto autônomo, na forma da alínea *a* do inciso VI do art. 84 da CF. Além disso, as emendas propõem inovações relacionadas à legislação ambiental. Ainda que pertinentes a projetos de irrigação, a alteração proposta demandaria uma análise mais profunda, incompatível com a celeridade do



SF/18048.72577-05

trâmite de medida provisória. As Emendas nºs 5 e 6, também por tratarem de matéria ambiental, são rejeitadas pelo mesmo fundamento.

A Emenda nº 7, que visa a ampliar para noventa dias o prazo para regularização de pendência após a notificação por irregularidade em projetos públicos de irrigação (PPIs) foi rejeitada, pois entendemos que o prazo atual de trinta dias para a regularização de pendências é suficiente. Além disso, é importante ressaltar que a penalidade prevista no inciso I do art. 38 da Lei nº 12.787, de 2013, o qual a emenda pretende alterar, é apenas aplicado respeitando-se a fase de desenvolvimento dos cultivos, de forma a mitigar eventuais prejuízos ao produtor irrigante. A aplicação da suspensão independentemente da fase de desenvolvimento dos cultivos ocorrerá, tão somente, após decorridos 120 dias da notificação prévia.

A Emenda nº 8, que tem por finalidade estender a área de atuação da Codevasf para os vales dos rios Itapicuru e Jacuípe, é meritória e encontra-se integralmente contemplada por emenda apresentada por esta Relatoria que inclui, ainda, na área de atuação da Codevasf, as bacias hidrográficas dos rios, Paraguaçu – na qual o Rio Jacuípe encontra-se incluído –, Vaza-Barris, Una e Real, além daquelas localizadas nos Estados do Maranhão e de Sergipe, permitindo que a Companhia contribua com maior efetividade para o desenvolvimento dessas regiões. Além disso, corrige-se falha na edição da Lei nº 13.507, de 17 de novembro de 2017, que indevidamente suprimiu a bacia hidrográfica do rio Vaza-Barris da área de atuação da Codevasf, e atualiza-se termos utilizados no corpo da lei.

A Emenda nº 9, embora tenha objetivo semelhante ao das Emendas nºs 1 e 2, possui maior amplitude, abrangendo todos os programas de âmbito federal. Dessa forma, optou-se pela solução mais específica das Emendas nºs 1 e 2, devido à maior pertinência temática entre o Programa Cisternas e o objeto da presente MPV, que é a Política Nacional de Irrigação. Assim, a Emenda nº 9 encontra-se parcialmente atendida nos termos do PLV ora apresentado.

As Emendas n^{os} 10 e 36, propõem diferente solução para resguardar o interesse das instituições financeiras que prestam assistência creditícia a agricultores irrigantes no âmbito dos PPIs, estabelecendo que, quando da retomada da unidade parcelar, da indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias devidas pelo Poder Público ao agricultor irrigante, seja descontado o valor de eventual dívida junto à instituição financeira decorrente de assistência creditícia prestada para a exploração do lote, ficando desconstituída a hipoteca correspondente. Todavia, entendemos que

a redação proposta pela Emenda inviabilizaria a concessão de crédito para os agricultores participantes de PPIs, pois o valor a ser resarcido a título de indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias pode ser inferior ao valor do crédito concedido, de forma que a instituição financeira ficaria descoberta mesmo após a desconstituição da hipoteca. Além disso, é importante lembrar que, sobre o valor das indenizações devem ser descontados valores em atraso e quaisquer outras penalidades incidentes por conta de disposições contratuais, tornando remota a possibilidade de que a instituição financeira mutuante enxergue credibilidade na modalidade de garantia proposta.

As Emendas nº 11 a 33 foram rejeitadas por não terem relação de pertinência com o objeto da MPV nº 824, de 2018.

A Emenda nº 34 acrescenta o art. 14-A à Lei nº 12.787, de 2013, para determinar que, no mínimo, 5% dos recursos do crédito rural devem ser aplicados na implantação, manutenção e expansão de sistemas de agricultura irrigada. Em que pese o indiscutível mérito em relação aos benefícios da agricultura irrigada, entendemos que a imposição de percentual mínimo de aplicação de recursos do crédito rural em determinadas áreas pode burocratizar o processo de gestão desses recursos, dificultando a otimização de sua aplicação por parte das instituições financeiras. Ademais, é importante lembrar que, do ponto de vista do emprestador, o agricultor irrigante já se encontra em posição privilegiada, em razão da mitigação do risco de estiagem, sendo desnecessária, a nosso ver, a criação de reserva de recursos para agricultores essa categoria específica. Pelos motivos expostos, rejeitamos a Emenda nº 34.

A Emenda nº 35 acrescenta o art. 24-A à Lei nº 12.787, de 2013, para autorizar o Poder Executivo a criar fundo destinado ao financiamento dos agricultores irrigantes dos projetos públicos de irrigação. Embora compartilhemos da preocupação quanto à necessidade de se criar soluções para o financiamento da agricultura irrigada, a medida legislativa intentada, todavia, não é viável sob o ponto de vista da constitucionalidade, por afronta ao art. 63, I, da Constituição Federal, que veda o aumento de despesas em projetos de iniciativa do Presidente da República.

Além das emendas acima analisadas, o PLV ora apresentado busca preencher uma lacuna deixada pela Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, que autorizou a Codevasf e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) a conceder abatimentos para a liquidação das dívidas vencidas relativas à venda de lotes para titulação e ao uso de infraestrutura de irrigação de uso comum nos perímetros públicos de

SF/18048.72577-05
| | | | |

irrigação apenas para pessoas físicas. Propomos, portanto, a extensão desse benefício também aos irrigantes registrados nesses órgãos como pessoa jurídica, desde que a dívida esteja relacionada ao uso da infraestrutura de irrigação de uso comum nos perímetros públicos de irrigação, para que haja tratamento isonômico entre pessoas físicas e jurídicas e para que a lei não resulte em desestímulo à formalização desses empreendimentos.

Por fim, cumpre ressaltar que as Emendas acolhidas não têm implicações orçamentárias para a União, cabendo à Codevasf a compatibilização do planejamento de suas atividades, levando em consideração a nova área de atuação, com os recursos financeiros disponíveis.

SF/18048.72577-05



III – VOTO

Ante o exposto, encontrando-se atendidos os pressupostos de relevância e urgência, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 824, de 2018, e, no mérito, pela sua aprovação, acolhidas as Emendas nºs 1, 2 e 8 e, parcialmente, a Emenda nº 9 e rejeitadas as demais, na forma do seguinte Projeto de Lei de Conversão (PLV):

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2018

(Proveniente da Medida Provisória nº 824, de 2018)

Altera a Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, para estabelecer exceção à sanção de retomada da unidade parcelar em projetos públicos de irrigação caso o imóvel esteja hipotecado em favor de instituições financeiras oficiais que hajam prestado assistência creditícia ao agricultor irrigante; e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 38**

.....
 § 3º Não se aplica o disposto no inciso III do *caput* caso o imóvel esteja hipotecado às instituições financeiras oficiais que hajam prestado assistência creditícia ao agricultor irrigante para desenvolvimento de suas atividades em projeto público de irrigação.

§ 4º As instituições financeiras oficiais informarão ao Poder Público sobre a hipoteca a que se refere o § 3º.” (NR)

Art. 2º O art. 12 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 12.** No âmbito do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água, a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social, poderá firmar parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, os consórcios públicos constituídos como associação pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive aquelas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, observado o disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.” (NR)

Art. 3º Os arts. 2º, 4º e 9º da Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º** A Codevasf terá sede e foro no Distrito Federal e atuação nas bacias hidrográficas dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru, Mearim, Vaza-Barris, Paraíba, Mundaú, Jequiá, Tocantins, Munim, Gurupi, Turiaçu, Pericumã, Una, Real, Itapicuru e Paraguaçu, nos Estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Goiás, Piauí, Maranhão, Ceará, Mato Grosso, Pará, Tocantins e no Distrito Federal, bem como nas demais bacias hidrográficas dos Estados de Alagoas, Maranhão e Sergipe, e poderá instalar e manter no País órgãos e setores de operação e representação.

.....” (NR)

“**Art. 4º** A Codevasf tem por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo das bacias hidrográficas que compõem sua área de atuação,

SF/18048.72577-05

SF/18048.72577-05



diretamente ou por intermédio de entidades públicas e privadas, com promoção do desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários, com possibilidade, para esse efeito, de coordenar ou executar, diretamente ou mediante contratação, obras de infraestrutura, particularmente de captação de água, para fins de irrigação, de construção de canais primários ou secundários, e também obras de saneamento básico, eletrificação e transportes, conforme Plano Diretor, em articulação com os órgãos federais competentes.

.....” (NR)

“Art. 9º

.....

II - promover e divulgar, em entidades públicas e privadas, informações sobre recursos naturais e condições sociais, infraestruturais e econômicas, visando à realização de empreendimentos nas bacias hidrográficas em que atua;

III - elaborar, em colaboração com os demais órgãos públicos federais, estaduais e municipais que atuem na área, os planos anuais e plurianuais de desenvolvimento integrado das bacias hidrográficas em que atua, indicando, desde logo, os programas e projetos prioritários, com relação às atividades previstas nesta Lei;

.....” (NR)

Art. 4º O art. 13 da Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. Ficam a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS autorizados a adotar os procedimentos previstos no art. 1º desta Lei para a liquidação das dívidas vencidas de responsabilidade de pessoas físicas relativas à venda de lotes para titulação e de pessoas físicas e jurídicas relativas ao uso da infraestrutura de irrigação de uso comum nos perímetros públicos de irrigação.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18048.72577-05