

## GOVERNO FEDERAL

**Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR**

**Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS**

**Programa de Parcerias em Investimentos – PPI**

# **ESTUDOS DE ENGENHARIA, VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA, AMBIENTAL E JURÍDICA QUE FUNDAMENTAM A PARCERIA PARA IMPLANTAÇÃO DE PROJETO DE IRRIGAÇÃO NOS TABULEIROS LITORÂNEOS DO PIAUÍ/PI**

**GRUPO 5: ESTUDOS E MODELAGENS JURÍDICAS**

**VERSÃO 04 ENTREGUE em 16.12.2024**

**VOLUME ÚNICO**

**SÃO PAULO  
DEZEMBRO de 2024**

**DUQ**  
ADVOCADOS ■

## IDENTIFICAÇÃO RELATÓRIO

ESTUDOS DE ENGENHARIA, VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL E DE MODELAGEM JURÍDICA QUE FUNDAMENTEM A PARCERIA PARA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE IRRIGAÇÃO DE TABULÉIROS LITORÂNEOS		
GRUPO 5: ESTUDOS E MODELAGEM JURÍDICA		
<b>Controle de Revisões</b>		
Revisão nº	Natureza	Data
00	Emissão inicial	19/12/2023
01	Nova versão com alterações decorrentes de modificações das premissas do modelo de negócio	30/07/2024
02	Alterações a partir de novas premissas definidas pela Comissão de Acompanhamento	08/11/2024
03	Revisão final após análise pela Comissão	16/12/2024

## GRUPO 5: ESTUDOS DE MODELAGEM JURÍDICA

### VOLUME ÚNICO

#### Equipe de Elaboração dos Estudos e Modelagem Jurídica

NOME	FORMAÇÃO	Inscrição Profissional
<b>Gabriela Duque Poggi de Carvalho<sup>1</sup></b>	Advogada	OAB/PE 23.985 OAB/SP 407.749
<b>Lucas Rodrigues de Castro<sup>2</sup></b>	Advogado	OAB/BA 48.010

**Responsável Técnica:** Gabriela Duque Poggi de Carvalho

<sup>1</sup> Advogada, *Certified PPP Professional* – CP<sup>3</sup>P e Professora na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP; Especialista em Licitações, Contratos Administrativo e Responsabilidade Fiscal pela ESMA/PE; Pesquisadora do grupo de pesquisa Observatório do TCU da FGV + SBDP; Coordenadora do Comitê de Contratações Públicas do Instituto Brasileiro de Direito da Construção – IBDIC; Membro da Comissão de Direito Administrativo Sancionador da Ordem dos Advogados do Brasil; foi consultora jurídica da UNESCO no Brasil e membro do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Governo do Estado de Pernambuco. Reconhecida anualmente pelas publicações *Análise Advocacia 500* e *Best Lawyers in America* na área de Direito Administrativo.

<sup>2</sup> Advogado; Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia – UFBA (2015); Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Baiana de Direito (2021); Extensão em Direito Municipal pela FGV (2021); Especialista em Licitações e Contratos Administrativo pela USP (2024); MBA em Concessão e Parcerias pela FESPSP (2024); Extensão em Concessões e Parcerias pela London Global University – UCL (2023); *Certified Infrastructure Business Cases – Foundation* (IBC-F).

## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>5</b>
1.1. Sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) .....	6
1.2. Atendimento aos critérios de avaliação do PMI .....	8
<b>2. REGIME JURÍDICO .....</b>	<b>9</b>
2.1. Normas sobre Gestão de Recursos Hídricos .....	9
2.1.1. Normas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) .....	11
2.2. Normas sobre Combate às Secas .....	14
2.3. Normas sobre Projetos de Irrigação .....	14
2.3.1. Outras normas relevantes aplicáveis ao Projeto .....	17
2.4. Normas sobre Recursos Hídricos do Piauí .....	18
2.5. Normas sobre Desenvolvimento Regional e Arranjo Institucional .....	19
2.6. Resumos .....	21
2.6.1. Quadro das normas aplicáveis .....	21
2.6.3. Esquema das interações interinstitucionais .....	25
<b>3. EXPERIÊNCIA NACIONAL .....</b>	<b>26</b>
<b>4. ASPECTOS AMBIENTAIS RELEVANTES .....</b>	<b>27</b>
5.1. IRPJ e CSLL .....	30
5.2. PIS e COFINS .....	30
5.3. REIDI-Irrigação .....	31
5.4. Contribuições Previdenciárias / FUNRURAL .....	32
5.5. ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis .....	32
5.6. ITR – Imposto sobre Territorial Rural e IPTU – Imposto sobre Propriedade e Território Urbano .....	33
5.7. ICMS .....	35
<b>6. ARRANJO CONTRATUAL .....</b>	<b>37</b>
6.1. Modelo de Negócio .....	37
6.2. Modalidade de concessão .....	37
6.3. Objeto .....	40
6.3.1. Possibilidade de oferta do Direito Real de Uso a título de garantia .....	41
6.3.2. Opção de Transferência de Propriedade .....	41
6.4. Valor do Contrato .....	42
6.5. Pagamentos Periódicos .....	42
6.5.1. Tarifas k1 e k2: motivos para dispensa .....	43
6.6. Valor da Outorga .....	44
6.7. Mecanismos de remuneração .....	44
6.9. Transferência do Direito de Uso ou Exploração da área a Terceiros .....	45
<b>7. BENS REVERSÍVEIS .....</b>	<b>46</b>
<b>8. GARANTIAS E SEGUROS .....</b>	<b>47</b>
8.1. Na Licitação: a Garantia da Proposta .....	47
8.2. Assinado o Contrato .....	47
8.2.2. Seguros exigidos .....	48
<b>9. LICITAÇÃO .....</b>	<b>49</b>
9.1. Providências preparatórias .....	49
9.2. Modelo Licitatório: modalidade e critério de julgamento .....	50
9.3. Participação de estrangeiros .....	50
9.4. Divulgação do Edital .....	52
9.5. Critérios de Habilitação .....	52
<b>10. MATRIZ DE RESPONSABILIDADES .....</b>	<b>54</b>
10.1. Fase Pré-contratual .....	54
10.2. Fase Pós-contratual e Pré-operacional .....	54
10.3. Fase Operacional .....	55
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>57</b>
<b>APÊNDICES: Minutas Propostas .....</b>	<b>60</b>
I. Minuta de Edital .....	60
II. Minuta de Matriz de Riscos .....	60
III. Minuta de Contrato .....	60

## 1. APRESENTAÇÃO

O presente Relatório foi desenvolvido no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, objeto do Edital de Chamamento Público de Estudos (CPE) MDR nº 8/2022, em favor da União Federal, através do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR. O documento apresenta os resultados dos estudos de modelagem jurídica para a implantação de parceria para Implantação da 2ª Etapa do Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Piauí, localizado no Estado do Piauí.

O Projeto Público de Irrigação de Tabuleiros Litorâneos do Piauí é composto por duas grandes áreas situadas entre o Rio Parnaíba, lateral esquerda, e o Rio Portinho, lateral direita, e cada uma compreende um sistema independente de irrigação – designados como 1ª e 2ª Etapas.

Para o Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Piauí, têm-se 2.443 ha e 5.984 ha, para 1ª Etapa e 2ª Etapa, respectivamente. Assim, a área total do perímetro de Tabuleiros Litorâneos resultou em 8.428 ha. Esta área engloba as terras irrigáveis, terras não irrigáveis e aquelas destinadas à Reserva Ambiental, sendo definida por uma poligonal que inicia a cerca de 10 km do centro da cidade e se estende ao sul por cerca de 30 km. A largura média da área é de aproximadamente 12 km contados a partir da margem do rio Parnaíba. A superfície agrícola útil (SAL) da 2ª Etapa do projeto é de 6.016,8 (aí incluídos os 400 hectares da EMBRAPA).

A 1ª Etapa é composta por áreas situadas ao norte e nordeste do local da captação e estão ocupadas por lotes para pequenos produtores (colonos e técnicos) e com lotes para empresários, com lavouras irrigadas e equipadas com infraestrutura de irrigação em operação desde o ano 1990. Já a 2ª Etapa, cuja implantação em parceria com a iniciativa privada é objeto do presente estudo, é composta por áreas situadas ao sul e sudeste da captação e estão recebendo infraestruturas hidráulicas para irrigação e que ainda não estão em operação.

As infraestruturas designadas Canal de Aproximação, EBP-I, EBP-II, Adutora 1, Adutoras Principais I e II, Reservatório Pulmão e o Canal Principal, serão compartilhadas entre as duas etapas, conforme especifica o Quadro 3-1<sup>3</sup> do Relatório do Grupo 2. Contudo, as Etapas 1ª e 2ª são independentes, pois possuem sistemas de suprimento e distribuição da água individuais e exclusivos.

Cabe salientar que as infraestruturas que serão compartilhadas necessitam de serviços de engenharia e recuperação. Algumas estão instaladas parcialmente e outras integralmente instaladas.

O Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos possui, nas áreas da 1ª Etapa, sistema de irrigação implantado nos moldes praticados nos Perímetros Públicos de Irrigação implantados por órgãos federais e estaduais, com estações de bombeamento, canais de distribuição, setores hidráulicos, pivôs centrais e divisão em lotes (para colonos,

<sup>3</sup> Relatório dos ESTUDOS DE ENGENHARIA, VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL E DE MODELAGEM JURÍDICA QUE FUNDAMENTEM A PARCERIA PARA IMPLANTAÇÃO DE PROJETO DE IRRIGAÇÃO NO TABULEIROS LITORÂNEOS DO PIAUÍ, fl. 26

técnicos e empresários), que, conforme estruturado no Estudos de engenharia, ambientais e econômico-financeiros, serão mantidos nas suas formas de operação e manutenção já consolidadas.

No que tange à 2ª Etapa, objeto do presente estudo, são propostas algumas mudanças conceituais e haverá a necessidade de investimentos, a fim de adequar o projeto ao modelo de negócio planejado e torná-la sustentável e atrativa economicamente. O modelo de negócio proposto foi definido nos Estudos do Grupo 1. A modelagem jurídica do empreendimento exige o exame do regime legal e regulatório, arranjo institucional, modelo de negócio pretendido e outros temas que impactam as ferramentas jurídicas, instrumento contratual e documentos de licitação para a seleção do parceiro privado que o explorará.

Com aquele propósito, foram analisados os objetivos fundamentais da Constituição e das leis federais aplicáveis à Gestão dos Recursos Hídricos brasileiros e à Política de Irrigação e Combate às Secas; isso em mãos, verificaram-se as possibilidades jurídicas de emparceiramento público-privado adotáveis no setor. No ponto, serão expostas as Políticas Públicas de Irrigação e suas respectivas normas jurídicas, bem como as necessidades, meios e responsabilidades dos atores da Política de Irrigação na Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba, especialmente no Estado do Piauí, por ser onde será implantado o Projeto Público de Irrigação.

Expostas essas questões, foi possível voltar ao macro e abordar as principais experiências passadas do Brasil em parcerias público-privadas para projetos de irrigação e seus modelos de negócio e identificar as instituições de execução e controle responsáveis por tais projetos.

Percorrido todo aquele caminho, é possível entender quais infraestruturas, técnicas, redes, normas, pessoas e interesses existem e propor, a partir das premissas definidas pelos demais estudos anteriores (mercado e demanda, engenharia e infraestrutura, socioambiental e econômico-financeiro), quais os melhores modelos jurídicos manejáveis para implantar, operar e gerenciar juridicamente toda técnica a ser manejada e os objetivos socioeconômicos perseguidos pelo Projeto Público de Irrigação.

## 1.1. Sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

O PMI de Edital CPE nº 8/2022 foi publicado em 30 de junho de 2022 pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atualmente Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), para *convocar pessoas físicas ou jurídicas de direito privado interessadas na apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos para subsidiar a modelagem de Parceria para implantação do Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos, localizado no Estado do Piauí, com suprimento hídrico através de canal de 1.340m ligado ao Rio Parnaíba, e área aproximada a ser implantada de 6.017 hectares de área irrigável,, localizado no Estado do Piauí* (conf. Itens 1.1 Edital).

Este Projeto foi qualificado pelo Decreto Federal nº 11.041/2022 como empreendimento passível de ser planejado e executado por meio do Programa de

Parcerias de Investimentos (PPI), criado por meio da Lei Federal 13.334/2016 (“**Lei do PPI**”). Portanto, nos termos do art. 1º, *caput*, o empreendimento público precisa ser executado via interface público privada, a qual é caracterizada, no art. 1º, § 2º, por ser via concessão comum, patrocinada, administrativa, de direito real de uso, ou aquelas reguladas por legislação setorial, bem como permissão de serviço público, arrendamento de bem público e quaisquer outros negócios público-privados de maior complexidade técnica, especificidade e investimentos, dependendo de longo prazo para ser iniciado, desenvolvido e amortizado<sup>4</sup>.

Por se tratar de um Edital de CPE, ele é regulamentado também pelo Decreto Federal nº 8.428/2015 (“Regulamento do PMI”), que dispõe sobre os PMI no contexto do PPI da União Federal, especificamente para o recebimento de projetos, levantamentos, investigações e estudos para fundamentar contratações a serem feitas futuramente no PPI.

Assim, este PMI visa desenvolver os chamados “*empreendimentos de interesse estratégico de prioridade nacional*” (art. 5º da Lei do PPI) e, para garantir a qualidade e o desenvolvimento adequados a tão relevante necessidade, foi criado o *Conselho do PPI* (“CPPI”) para acompanhar o desenvolvimento dos projetos, antes mesmo de iniciados até o seu final, bem como a *Secretaria do PPI* (“SPPI”), que coordenará a atuação do CPPI perante toda liderança do Serviço Público Federal – o que ocorrerá no âmbito do Ministério da Casa Civil, justamente o ente incumbido pela articulação e coordenação total da Administração Pública Federal, seja ela a Central, seja ela a Descentralizada.

Portanto, este PMI tem como finalidade central a concretização de um grande projeto de infraestrutura estratégico ao desenvolvimento e aos interesses nacionais, ocorrendo via junção das capacidades e dos interesses estatais com os dos agentes privados que possuem *expertise* técnica e econômica para tanto – razão pela qual muito honra o Consórcio ter sido o autorizado, no Edital do CPE, para a realização dos estudos que subsidiarão a modelagem do empreendimento.

O presente Relatório foi desenvolvido para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), no âmbito dos Estudos de Engenharia, Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental e de Modelagem Jurídica para a Parceria para Implantação do Projeto Público de Irrigação “Tabuleiros Litorâneos”, localizado no Estado do Piauí. Nesse sentido, os trabalhos foram divididos em 05 grupos, quais sejam:

- Grupo 1 – Estudo de Mercado/Demanda;
- Grupo 2 – Análise da Infraestrutura Existente e Estudo de Engenharia;
- Grupo 3 – Estudos Ambientais e Socioeconômicos;
- Grupo 4 – Avaliação Econômico-Financeira;
- **Grupo 5 – Modelagem Jurídica da Parceria.**

O presente documento **apresenta os resultados dos estudos do Grupo 5** para a Parceria para Implantação do Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos.

<sup>4</sup> Todos os textos sublinhados levam a *links* relevantes.



## 1.2. Atendimento aos critérios de avaliação do PMI

No Termo de Referência do Edital supracitado, foram estabelecidos critérios de avaliação para todos os estudos, inclusive os jurídicos. Abaixo, apresenta-se tabela descritiva de tais critérios para apontar a localidade neste documento em que cada um deles foram atendidos:

<b>Critério de Avaliação</b>	<b>Item 5 do TR</b>	<b>Sumário</b>
25. Adequação do arranjo institucional, das soluções jurídicas e institucionais apresentadas e das respectivas ferramentas jurídicas propostas	2	2, 4 a 6, 9 e 10
26. Completude da listagem de bens reversíveis e outros levantamentos realizados ( <i>due diligences</i> )	1.7, .8, 9 e 10	4, 7, 8 e 10
27. Adequação da matriz de riscos, com a correta alocação dos eventos à parte que melhor possa endereçá-los.	1.6 e 2	8, 10 e Apd. II
28. Apresentação do modelo regulatório e de mensuração de desempenho sugeridos às características do projeto.	1.8 e 2	6, 7, 8, 10 e Apds. I e III
29. Apresentação de minuta de Edital e Anexos compatíveis com os requisitos da legislação aplicável ao modelo de parceria adotado.	1 e 2	1 a 6, 9, 10 e Apd. III
30. Apresentação de modelo contratual e minuta de Contrato e Anexos coerentes com os resultados dos Estudos, endereçando em suas cláusulas as definições resultantes dos Relatórios entregues.	1 e 3	4 a 10 e Apd. III



## 2. REGIME JURÍDICO

A exposição sobre o regime jurídico aplicável ao empreendimento se dividirá, para fins didáticos, em duas grandes análises: (1) normas previstas no ordenamento jurídico para a gestão de recursos hídricos, planos de irrigação e combate às secas e (2) ferramentas administrativo-contratuais previstas para o manejo de concessões aplicadas a Projetos Públicos de Irrigação.

### 2.1. Normas sobre Gestão de Recursos Hídricos

Pela **Constituição Federal de 1988 (CRFB/88)**, compete à União Federal *“planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”* (art. 21, XVIII), e para tanto, dentre outras medidas legalmente possíveis, priorizar incentivos regionais para o *“melhor aproveitamento socioeconômico dos rios e demais massas de água nas regiões de baixa renda sujeitas a secas periódicas”*, inclusive priorizando os pequenos e médios proprietários rurais para pequena irrigação (art. 43, § 2º, IV e § 3º).

Em auxílio às finalidades estratégicas na gestão das águas brasileiras, e no contexto constitucional, incumbe à União *“instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos”* e *“definir critérios de outorga de direito de seus usos”* (art. 21, XIX), sendo que o registro, o acompanhamento e a fiscalização dos direitos de exploração de tais recursos é uma incumbência compartilhada entre todos os entes federados (art. 23, XI) – contudo, somente a União pode legislar sobre águas (art. 22, IV).

Por fim, são bens da União *“os rios que banhem mais de um Estado”* (art. 20, III): considerando ser o **Rio Parnaíba** a principal divisa geográfica dos Estados de Piauí e Maranhão, e ser ele o ponto-central do Projeto de Irrigação em modelagem, referido rio é bem da União.

Portanto, ainda que haja o envolvimento do Estado do Piauí no manejo de políticas de irrigação em seu solo, pressupõe-se que, para *“a fiscalização da exploração de recursos hídricos [...], será preponderante, sem dúvida, o papel da União, com diminuta participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal.”* (ALMEIDA in CANOTILHO et alii, 2018, p. 809).

Com base nessas normas constitucionais sobre a gestão das águas e os fins da Nação no combate às secas, podemos nos debruçar sobre esses mesmos dois grandes eixos: primeiramente, a gestão das águas e dos recursos hídricos federais e, na sequência, a política nacional de irrigação e combate às secas.

A gestão das águas brasileiras é regrada pela **Lei Federal nº 9.433/1997 (“Lei da PNRH”)**, que regulamenta o artigo 21, XIX, CRFB/88, ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos (“PNRH”) e estruturar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (“SINGREH”), o qual é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (“CNRH”<sup>5</sup>), pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”), pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (“CBH”) e suas secretarias-

<sup>5</sup> Regulamentado pelo [Decreto Federal nº 10.000/2019](#).

executivas (“Agências de Água”) e por órgãos locais responsáveis pela gestão de recursos hídricos (art. 33).

Além da PNRH (da “Política”)<sup>6</sup>, existe o PNRH (o “Plano”), o qual, em nível nacional, teve sua 2ª edição lançada em 2022, com vigência até 2040. O PNRH é um dos níveis de planejamento de manejo de recursos hídricos, sendo três níveis de Planos de Recursos Hídricos (PRH): nacional, estaduais e por bacia (com um interagindo com outro, de forma correlacionada e integrada). Conforme o art. 6º da Lei da PNRH, os PRH “são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da PNRH e o gerenciamento dos recursos hídricos”, cujos conteúdos centrais são aqueles estipulados no art. 7º<sup>7</sup>.

O PNRH 2022-2040 possui um Relatório Geral sobre a Conjuntura dos Recursos Hídricos do Brasil, de 2021, e dois volumes documentais: (i) o Diagnóstico e Prognóstico dos Recursos Hídricos e (ii) o Plano de Ações com seu Anexo Normativo.

Este documento *em elaboração* merece grande atenção por parte de todos os agentes envolvidos na gestão das águas da União ou de bacias que a pertençam, pois, conforme se extrai de seu Anexo Normativo, muitas normas sobre gestão das águas passarão por revisões nos próximos anos, alcançando, inclusive, os contratos de concessão em curso e futuros – tratando-se de um risco regulatório ligado a fato do príncipe (PEREZ, 2006, pp. 162/165), afinal, as negociações atuais sobre gestão de recursos hídricos e obras de irrigação passarão por alterações de aplicabilidade imediata.

Como política de efetivação material do PNRH, é necessário atender-se a um regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, cujo objetivo é **assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água** e garantir o efetivo exercício do direito de acesso à água (art. 11, PNRH, grifou-se)<sup>8</sup>, estando sujeitos a outorga pelo Poder

<sup>6</sup> Importante que a Lei da PNRH seja lida com os conceitos trazidos pelo **Decreto-Lei nº 24.643/1934 (“Código de Águas”)**: para os fins da irrigação, essa lei tem quase nenhuma aplicação, restando-lhe de vigência *real* (ou *vigor*) normativo apenas os conceitos técnicos sobre as águas. “O Código de Águas, diploma legal formulado no início do século, foi considerado um instrumento avançado para a época. Todavia, a evolução das atividades humanas, no decorrer do tempo, encarregou-se de torná-lo desatualizado, à medida que novas atividades econômicas surgiram, ensejando a necessidade de criação de outros instrumentos de controle, em função do aumento da demanda da água, seja pela quantidade, seja pela qualidade.” (GRANZIERA, 2003, p. 15). A autora também aponta que devem ser consideradas *realmente em vigor* a PNRH e a Lei da ANA (a ser abordada).

<sup>7</sup> **I** - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; **II** - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; **III** - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; **IV** - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; **V** - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; **[VI e VII vetados]**; **VIII** - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; **IX** - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; **X** - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

<sup>8</sup> A caracterização dada ao valor de outorga pelo uso de recursos hídricos faz com que ela seja considerada uma **taxa**, pela definição conferida no art. 145, II, CRFB/88, afinal, ela é estabelecida *em razão do exercício do poder de polícia*, o qual, por sua vez, nos termos do art. 78 da Lei Federal nº 5.172/1966 (o Código Tributário Nacional – CTN), *considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos* (grifou-se).

Público os direitos de uso que envolvem derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo (art. 12, I, PNRH), a qual pode ter duração de até 35 (trinta e cinco) anos, sendo renovável (art. 16, PNRH).

Todo uso sujeito à outorga será objeto de cobrança, sendo que, no caso de derivações, captações e extrações, sua fixação observará, dentre outros motivos técnicos, o volume retirado e o seu regime de variação (art. 21, caput e I, PNRH), com sua aplicação sendo regulamentada pelo art. 22 da PNRH. Por sua vez, a arrecadação, distribuição e aplicação das receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União ocorrerá pela ANA (art. 4º, caput e IX, da Lei Federal nº 9.984/2000 – a “**Lei da ANA**”). Quando implementado um CBH, a cobrança realizada pela ANA será articulada com o CBH (art. 4º, VIII, Lei da ANA e art. 38, VI, Lei da PNRH).

Nesse sentido, aos CBH incumbe a gestão política e social mais próxima da realidade local, como se extrai do art. 38 da Lei da PNRH, enquanto à sua Secretaria Executiva, a “Agência de Água”, incumbe auxiliar tecnicamente o CBH por meio de estudos e análises aprofundadas da realidade local, inclusive quanto à realização da cobrança dos valores das outorgas, bem como à fiscalização e à aplicação dos recursos (art. 44, *caput* e III, IV e V, Lei da PNRH).

O CBH do Rio Parnaíba, onde se situa este Projeto Público de Irrigação, foi criado pelo Decreto Federal nº 9.335/2018 e atua nos limites geográficos da Bacia Hidrográfica, que envolve diversos Municípios dos Estados do Piauí (223), Maranhão (35) e Ceará (19) – contudo, sua implantação foi atrasada pela Pandemia, com sua nova Diretoria *Provisória* tomando posse em junho de 2023<sup>9</sup>, acelerando, nos últimos meses, as medidas necessárias para isso ocorrer. O Regimento Interno do CBH foi aprovado pela Deliberação CBH-Parnaíba nº 02/2018, destacando-se suas competências de arbitrar os conflitos relacionados à gestão dos recursos hídricos (como primeira instância) e realizar as cobranças das outorgas pelos seus usos, tudo de acordo com os planos e seus estudos técnicos.

### 2.1.1. Normas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)

As competências da ANA estão inscritas em sua Lei no art. 4º, de forma bem detalhada, minuciosa, e é possível verificar, ainda que por uma leitura rápida, que sua atuação é gerencial e política, como também técnica. Trata-se de uma competência técnica ampla.

No contexto de projetos hidroagrícolas vale chamar atenção para dois importantes papéis da ANA. O primeiro está associado à gestão dos recursos hídricos de propriedade da União, incluindo as competências para expedição e fiscalização de outorgas e a cobrança, arrecadação e aplicação dos respectivos valores. O segundo se refere à regulação e à fiscalização da prestação de serviços públicos de irrigação (art. 4º,

<sup>9</sup> COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARNAÍBA (CBH-PARNAÍBA). **Diretoria Provisória do CBH Parnaíba é empossada**. Teresina (PI): CBH-Parnaíba, 2 jun. 2023. Disponível em: <<https://cbhparnaiba.com.br/diretoria-provisoria-do-comite-da-bacia-hidrografica-do-rio-parnaiba-toma-posse/>>. Acesso em 16 ago. 2023.

XIX, da Lei 9.984/2000), compreendendo, além do caráter normativo, a definição dos padrões de eficiência e fixação de tarifas.

Enquanto o primeiro papel existirá toda vez que o projeto maneje águas federais, o segundo apenas ocorrerá nos casos em que configurada a prestação de serviços públicos. Em termos práticos, no caso da implantação e exploração de projeto dessa natureza por parceiro privado, a execução do objeto do contrato apenas será fiscalizada pela ANA quando o arranjo incluir a prestação de serviços públicos de irrigação.

No caso do Projeto do “Baixio do Irecê”, localizado no Município de Xique-Xique (BA) e modelado pela CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e Parnaíba, a Procuradoria Federal Especializada na ANA (PFE-ANA) expediu Parecer pela ausência de competência da autarquia para exercer fiscalização da execução do contrato<sup>10</sup>, com apoio nas razões do Parecer nº 363/2013/AMC/PF-ANA/PGF/AGU. Este Parecer entendeu que objeto contratual não compreendia os serviços públicos de irrigação, na medida em que a principal usuária dos serviços seria a própria concessionária, a qual consumiria 90% (noventa por cento) dos serviços de irrigação.

Contudo, em Ofício nº 54/2024/SRB/ANA e Parecer nº 00142/2024/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, a ANA comunicou que “o caso da concessão do Projeto Baixio de Irecê foi revisitado”, em razão das alterações e ajustes de premissas que serviram como base para o posicionamento técnico e jurídico anteriormente emitido.

Em razão da assinatura de termo aditivo ao contrato do Projeto de Baixio de Irecê pelo qual foi introduzida nas obrigações da concessionária a responsabilidade pelo fornecimento de água e serviços associados aos lotes de terra localizados nas etapas que não compreendiam o objeto da concessão, a ANA revisitou a discussão quanto à atuação da agência nos projetos de irrigação, posicionando-se, neste momento, no sentido “de que o modelo de concessão proposto, o prestador e consumidor do serviço fariam parte da mesma entidade, não se sustenta”<sup>11</sup>, haja vista que “os produtores serão atendidos pela concessionária com contraprestação de tarifas.”<sup>12</sup>

No entendimento da Procuradoria Federal, quando o aditivo contratual realizado no Projeto de Baixio de Irecê estipulou obrigações à concessionária de fornecimento de água aos irrigantes, mediante cobrança, houve alteração da premissa da análise anterior e foi caracterizada a prestação de serviço público, haja vista a possível definição e caracterização das figuras do usuário de serviço público de irrigação e do prestador de serviço, atraindo, portanto, a competência fiscalizatória e regulatória da ANA, conforme estipulado no inciso XIX, art. 4º da Lei nº 9.984/2000.

Caso esse entendimento seja mantido pela ANA, no caso do projeto em análise, a caracterização, ou não, de serviço público de irrigação e da competência regulatória da Agência, dependerá da forma como a concessionária se relacionará com

<sup>10</sup> Parecer nº 363/2013/AMC/PF-ANA/PGF/AGU, reforçado pela Nota 014/2021/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU.

<sup>11</sup> Nota Técnica nº 8/2024/SRB

<sup>12</sup> IDEM



os irrigantes, se haverá ou não o fornecimento de água e a cobrança de valores em contrapartida.

No caso presente, observa-se situação análoga. A 2ª Etapa do Projeto Público de Irrigação de Tabuleiros Litorâneos do Piauí, objeto da concessão, será explorada pela concessionária, de modo que a operação da respectiva infraestrutura de irrigação não consiste em serviço público, pois prestadora e usuária se confundem. O modelo de negócio será detalhado em tópico a seguir.

No entanto, parcela da infraestrutura de irrigação que servirá à 2ª Etapa será utilizada também pela 1ª Etapa, atualmente em operação, sendo compartilhada, portanto, pelos irrigantes de ambas as Etapas.

A associação formada pelos irrigantes do Perímetro Irrigado de Tabuleiros Litorâneos do Piauí, atualmente gestora do Projeto de Irrigação, opera a referida infraestrutura. A concessionária explorará a área da 2ª Etapa do Perímetro e passará a integrar o seu quadro de associados.

Assim, no empreendimento em modelagem, o responsável pela execução dos serviços de irrigação se confunde com os irrigantes, pois a associação gestora é composta por estes últimos, de maneira que não restará configurada a prestação de serviços públicos.

Nesse cenário, competirá à ANA a expedição, transferência e fiscalização de outorgas e providências relacionadas à gestão dos recursos hídricos, mas não a fiscalização da execução do objeto contratual, por não incluir os serviços públicos de irrigação.

Por outro lado, a minuta de contrato permite que a concessionária, desde que em comum acordo com os irrigantes da 1ª Etapa e com o DNOCS, opte por assumir a operação da infraestrutura compartilhada pelas duas etapas, sendo facultado à concessionária, nesse arranjo, cobrar pela prestação de serviço aos demais irrigantes. Nesse caso, a ANA, assim como ocorreu no projeto Baixo de Irecê, poderá entender que caberá a ela a regulação da prestação do serviço.

Feito esse esclarecimento inicial, destacam-se adiante algumas normas regulatórias relativas à outorga de direito de uso de recursos hídricos de cursos d'água federais da ANA:

- i. nº 1.938/2017: procedimentos para solicitações e critérios de avaliação de outorgas preventivas e de direito de uso de recursos hídricos;
- ii. nº 1.941/2017: obrigações e regras para outorgas preventivas e de direito de uso de recursos hídricos;
- iii. nº 124/2019: procedimentos operacionais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- iv. nº 24/2020: procedimentos de fiscalização de uso de recursos hídricos;
- e
- v. nº 154/2023: procedimentos para suspensão em definitivo de outorga de direito de uso de recursos hídricos para irrigação.

Por fim, para serem implantadas ou financiadas obras de infraestrutura hídrica com recursos financeiros da União ou empresas por ela controladas com outros entes da federação, chama-se atenção ao Decreto Federal nº 4.024/2021 e seu regulamento pela ANA, Resolução nº 194/2002, que dispõem sobre o Certificado de Avaliação de Sustentabilidade de Obra Hídrica (CERTOH), aplicável a obras para reservação ou adução de água bruta cujo valor seja igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) – cujos teores e manual podem ser vistos integralmente [neste link](#) e cuja obtenção, conforme bem apontado no Relatório Socioambiental, deverá ser requerida nos termos do manual.

## 2.2. Normas sobre Combate às Secas

Além da gestão dos recursos hídricos, fazendo breves análises de sobreposição de mapas da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba com estudos feitos pelo Ministério do Meio Ambiente no Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil), conclui-se que toda área de interesse para a implantação deste Projeto Público de Irrigação está inserida no Polígono das Secas ao menos desde 1989 (MMA, SNRH, 2005, pp. 10 e 13 e MMA, SNRH, 2006, p. 45), seja por comporem áreas suscetíveis à desertificação, seja por estarem inseridas em áreas subúmidas secas, seja, ainda, por estarem em áreas do entorno, passíveis de sofrer com a expansão do Polígono das Secas.

Isso quer dizer que o PPI de Tabuleiros Litorâneos se insere em área de interesse da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas, nos termos da **Lei Federal nº 13.153/2015** (“**Lei da PNCS**”), com atuação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), ligada ao MMA e regulado pelo Decreto Presidencial de 21 de julho de 2008 (“**Decreto da CNCD**”).

A Política Nacional de Combate às Secas (PNCS) visa “*apoiar sistemas de irrigação socioambientalmente sustentáveis em áreas que sejam aptas para a atividade, levando em consideração os processos de salinização, alcalinização e degradação do solo, bem como promover infraestruturas de captação, armazenagem e condução hídrica, a agricultura irrigada e a prática de uso eficiente e reuso da água na modalidade agrícola e florestal nas áreas susceptíveis à desertificação*” (art. 3º, XIII e XIV).

Observa-se que as entidades com assento fixo na CNCD têm, também, competências intimamente ligadas a este projeto de irrigação, pois atreladas legal e constitucionalmente a instituições para o desenvolvimento da Região do Nordeste. Por tais razões, a abordagem sobre tais entidades será realizada mais adiante, quando expusermos o arranjo institucional responsável pela concreção deste projeto de infraestrutura, quando apresentaremos o papel de cada uma para estruturar, manejar, viabilizar, regular e fiscalizar este projeto.

## 2.3. Normas sobre Projetos de Irrigação

Por ser norma federal central para este Projeto Público de Irrigação, apresenta-se, de forma apartada e em maiores detalhes, a **Lei da Política Nacional de Irrigação** (“**Lei da PNI**”, **Lei Federal nº 12.787/2013**). A norma traz princípios, conceitos e estruturas formais e materiais essenciais à consecução dos serviços de irrigação a serem implantados ou fomentados pelo Poder Público.

Aqui, vale, de logo, esclarecer que o modelo de implantação dos perímetros irrigados absorvido pelo legislador na Lei da PNI traz distinções daquele que o Governo Federal inaugurou com o Projeto do “Baixio do Irecê”, que compreende a concessão da área para exploração direta da concessionária, sob seu risco. O novo modelo consiste em uma tentativa do Governo de tornar sustentáveis os perímetros, tendo em vista as dificuldades enfrentadas com o modelo tradicional em que a exploração é feita sob a responsabilidade de diversos irrigantes, de perfis distintos, que se organizam sob a forma de associação para gerir, operar e ratear os custos da infraestrutura de irrigação. Essa diferença, contudo, não significa que a Lei da PNI não seria aplicável ou adequada ao novo modelo.

É comum que as normas legais incidentes em arranjos ou modelos de exploração de atividades econômicas não acompanhem as mudanças nos modelos de negócios ao longo do tempo. Os modelos de negócio são dinâmicos. Isso não retira a importância de compreender a Lei da PNI ou o modelo para o qual foi pensada. Compreender as duas formas de arranjo (antigo e atual) e suas diferenças é importante para aplicar adequadamente os conceitos, princípios e regras da norma ao projeto em estudo.

A PNI possui como seus **instrumentos**, conforme o art. 5º da Lei:

- a. os Planos e Projetos de Irrigação, privados ou públicos, como o ora em modelagem;
- b. nos termos da Portaria MDR 2.154/2020 e visando a geração de planejamento estratégico conjunto, a identificação de Polos de Agricultura Irrigada;
- c. o Sistema Nacional de Informações sobre Irrigação – SisNIR, ainda em fase inicial de implantação, cujos princípios, objetivos e destinação são delineados pelos arts. 8º a 10, Lei da PNI;
- d. incentivos fiscais, em destaque o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura de Irrigação (REIDI Irrigação), regulamentado pela Portaria MDR 2.508/2021;
- e. crédito rural, tendo como destaque de nível federal o Programa de Financiamento à Agricultura Irrigada e ao Cultivo Protegido (ProIrriga), do BNDES, cujos termos gerais são apresentados no Manual de Crédito Rural – MCR, do Bacen (Cap. 11, Seção 3) – observando que o BNDES traz disposições específicas para captação de recursos a cada Ano Agrícola (em 2023/2024, vide a Circular SUP/ADIG 33/223-BNDES);
- f. seguro rural, cujas linhas gerais são regulamentadas pela Resolução CNSP 404/2021 e aprofundadas, por situação ou por produto, conforme exposto aqui pela SUSEP;
- g. a formação de recursos humanos; a pesquisa científica e tecnológica; a assistência técnica; a extensão rural; tarifas especiais de energia elétrica para irrigação;
- h. a certificação dos projetos de irrigação quanto ao uso racional de recursos hídricos (conf. art. 19 da Lei do PNI);
- i. o Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE), conforme regulamentação dada pela Instrução CVM 578/2016;



- j. hoje, a Portaria MIDR nº 2.127/2022 possibilita que projetos de irrigação sejam considerados como investimentos prioritários de infraestrutura, e, assim, sejam passíveis de financiamento pelas debêntures incentivadas a que fazem referência o art. 2º da Lei 12.431/2011 e seu regulamento, o Decreto Federal nº 8.874/16, enquanto as suas ofertas públicas são regulamentadas pela Resolução CVM 160/2022; e
- k. por fim, o Conselho Nacional de Irrigação, previsto pelo art. 5º, X pelo art. 21, Lei da PNI, mas cujas estruturas e competências ainda não foram criadas pelo Governo Federal.

Para a implantação de projetos públicos ou privados de irrigação, existe a possibilidade de que os públicos sejam implantados não só diretamente pelo poder público, como também de forma indireta, mediante concessão de serviço público, precedida ou não de obra pública, inclusive parcerias público-privadas, e mediante permissão de serviços públicos (art. 25, Lei da PNI, e, antes, o art. 1º, V, da Lei nº 9.074, de 1995<sup>13</sup>).

Para tais emparceiramentos, a Lei da PNI prevê, no art. 27, *caput*, a “possibilidade de transferência da propriedade ou a cessão das unidades parcelares e das infraestruturas de uso comum e de apoio à produção aos agricultores irrigantes”. Quando essa possibilidade for utilizada, o art. 29, Parágrafo único, prevê que “os editais de licitação de Projetos Públicos de Irrigação deverão estipular prazos e condições para a emancipação dos empreendimentos”.

A “emancipação” prevista no PNI é definida pelo art. 37 da Lei como “instituto aplicável a empreendimento com previsão de transferência, para os agricultores irrigantes, da propriedade das infraestruturas de irrigação de uso comum, de apoio à produção e da unidade parcelar”. A Lei prevê em seu art. 28, §§ 2º, 3º e 7º, no art. 32, § 2º e no art. 37, § 1º, que *regulamento* preverá os valores, prazos, formas, condições e oportunidades para ressarcimento, amortização e emancipação.

Porém, conforme trazido pelo Plenário do TCU, Rel. Min. Aroldo Cedraz, no Acórdão nº 1.345/2022, j. 08/06/2022, o Regulamento da Lei ainda não foi expedido – e, quando da sua publicação, isto poderá levar à revisão das parcelas socioambiental e econômico-financeira dos contratos de permissões e concessões, visando a sua adequação aos padrões estabelecidos na futura regulamentação. Até o momento, trata-se de um vácuo normativo que tem sido coberto pela prática brasileira de quase cinco décadas no setor.

Apesar da inexistência de regulamento geral sobre as formas de ressarcimento, amortização e emancipação dos projetos públicos de irrigação, os conceitos dados pelos incisos I, VI, VII e IX (acima transcritos), junto de estudos técnicos bem elaborados para a concretização de parcerias em investimentos, são suficientes para

<sup>13</sup> Art. 1º Sujeitam-se ao regime de concessão ou, quando couber, de permissão, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes serviços e obras públicas de competência da União: [...] V - exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, diques, irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas.

termos nortes tecnicamente contratualizáveis sobre a implantação e emancipação progressiva de cada uma dessas terras e infraestruturas.

Por fim, o gerenciamento das infraestruturas de irrigação será de responsabilidade de entidade específica para prestar os serviços de irrigação, os quais, conforme art. 2º, incisos X e XII, da Lei da PNI, englobam as atividades de administração, operação, conservação e manutenção de infraestruturas de irrigação de uso comum, sendo que tais atividades serão exercidas pelo gestor do Projeto. Na prática, e conforme já aponta estudo elaborado pela ANA junto com o Instituto de Pesquisa e Inovação na Agricultura Irrigada (INOVAGRI), o gestor dos Projetos é um Distrito de Irrigação, que:

[...] é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, constituída de irrigantes do Perímetro Irrigado, tendo por função principal, a administração, a operação e a manutenção da infraestrutura de irrigação de uso comum, podendo realizar outras atividades (em caráter permanente ou transitório) de acordo com as demandas dos associados. (ANA, INOVAGRI, VIANA, 2016, p. 7)

Essa gestão pode ocorrer de forma conjunta entre o ente ou órgão público e a associação acima descrita, tendo sempre como princípio ser democrática e participativa (art. 3º, IV, Lei da PNI). Na conjugação entre o distrito de irrigação com entidade ou órgão público, explica-se que este último:

[...] tem a responsabilidade de fornecer a água ao distrito de irrigação [...]; é também responsável pela manutenção das estruturas principais, assegurando o fornecimento contínuo de água [...], assim como receber alguns pagamentos do distrito para cobrir os custos de operação e manutenção das estruturas principais e algumas despesas do governo, conforme consta do contrato entre o órgão e o distrito de irrigação. (ANA, INOVAGRI, VIANA, 2016, p. 33)

Por fim, importante anotar que a participação no distrito de irrigação é compulsória aos agricultores irrigantes quando receberem água dos aparelhos gerenciados pelo distrito, e a associação será necessariamente sem fins lucrativos porque suas despesas serão rateadas entre os associados (art. 28, II e §§ 1º, 2º e 5º, Lei da PNI) – inclusive as atinentes ao gerenciamento da organização, a qual deve ser feita por especialistas na gestão de perímetros irrigados (ANA, INOVAGRI, VIANA, 2016, p. 21).

### 2.3.1. Outras normas relevantes aplicáveis ao Projeto

Para além daquelas normas citadas na introdução e que regulam a elaboração de PMI no contexto do PPI da União Federal (*sendo normas que aqui se encaixariam*), outras podem ser citadas como fundamentais à boa modelagem da parceria a ser efetivada pelo DNOCS com agentes privados interessados.

Com esse apontamento, de pronto, algumas normas relevam ao tema desta modelagem, que está especificamente qualificada no PPI nacional: devem ser verificadas as normas aplicáveis às concessões brasileiras, mais especificamente ao manejo de recursos hídricos e obras de barragens, transposição e irrigação de cursos d'água.

Como visto introdutoriamente, os projetos de manejo de recursos hídricos que envolvam o manejo de cursos d'água para irrigação encontram-se no âmbito de serviços e estruturas passíveis de concessão. Este projeto especificamente é inscrito no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), regrado pela Lei 13.334/2016.

Releva também uma pequena observação sobre o caráter das “*infraestruturas de irrigação de uso comum*”: a Lei da PNI deixa claro, em seu art. 33, que serão instituídas faixas de domínio em torno das infraestruturas de apoio à produção e de irrigação de uso comum e, sobre estas, o Parágrafo único do art. 33 constituiu servidões pertencentes ao gestor do projeto de irrigação – razão pela qual incidirão as normas postas pelos arts. 1.378 e 1.389 do Código Civil.

Retomando a previsão da Lei da PNI, o art. 27, Parágrafo único, dispõe que cessões de bens imóveis ocorrerão sob os regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760/1946, na Lei 9.636/1998 (as quais dispõem sobre o regime jurídico dos bens imóveis da União), *ou* sob regime de concessão de direito real de uso (CDRU) previsto pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967, que autoriza o uso de CDRU para fins específicos como industrialização, edificação, cultivo da terra e aproveitamento sustentável das várzeas.

Importante apontar que as contratações públicas se sujeitam, diretamente ou subsidiariamente, conforme o caso, à Lei Federal 14.133/2021. Aos contratos de concessão de direito real cujas características se aproximam às concessões de serviço público, aplica-se, subsidiariamente, a Lei nº 8.987/1995.

## 2.4. Normas sobre Recursos Hídricos do Piauí

Este destaque é importante pois, como visto, a gestão das águas inclui o manejo de objetivos e interesses inscritos pela União Federal e pelo Estado do Piauí, seja porque a Lei da PNRH prevê a necessária articulação com os órgãos locais, seja porque as sub-bacias que compõem a Bacia do Parnaíba, nacionalizada, estão sujeitas à gestão estadual:

No Brasil, de acordo com a Constituição, as águas superficiais são de domínio da União ou dos estados. O compartilhamento dessas águas superficiais entre os estados ocorre por meio de um rio ou corpos hídricos de domínio da União, sejam porque cortam dois ou mais estados, sejam por fazer limite entre ambos. Sendo assim, a articulação das águas superficiais deverá considerar as questões de usos recorrentes de águas entre o Piauí e a União. Ou, em termos institucionais, entre a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMAR e a Agência Nacional de Águas – ANA, órgãos responsáveis pela outorga de direitos de uso de água de domínio do Piauí e da União, respectivamente. (SEMAR-PI, 2010, p. 156)

No Estado do Piauí, a gestão dos recursos hídricos é realizada de forma direta pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí (SEMARH-PI), junto do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH-PI). No âmbito deste Projeto Público de Irrigação, por ora *inexiste* Comitê Estadual de Bacia Hidrográfica (CEBH).

Neste caso específico (por serem águas de domínio da União), o SINGREH é composto também pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, pelo que os órgãos e estudos estaduais sobre as águas são fontes relevantes para a gestão e a atuação sobre recursos hídricos de domínio da União, numa lógica de proximidade de integração gerencial mútua para a defesa e a promoção dos interesses coletivos em torno do uso sustentável das águas.

Para além da gestão dos recursos hídricos, o SEMARH-PI também é parte integrante da CNCD, conforme previsão de composição trazida pelo art. 3º, III, “i” e § 2º

do já citado Decreto Presidencial de 21/07/2008, sendo este o órgão que costumeiramente representa o Estado do Piauí nos debates técnicos e institucionais relacionados à política de combate à desertificação e mitigação das secas.

## 2.5. Normas sobre Desenvolvimento Regional e Arranjo Institucional

Dentre os órgãos apresentados pela Política Nacional de Combate às Secas (PNCS) que são ligados de forma direta a este Projeto Hidroagrícola, temos: a **ANA**, o **DNOCS** (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), a **EMBRAPA** (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a **SUDENE** (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e o **BNB** (Banco do Nordeste do Brasil).

O **BNB**, criado pela Lei 1.649/1952, tem como objetivo central prestar “assistência, mediante empréstimo, a empreendimentos de caráter reprodutivo, na área do Polígono das Secas”, com suas alíneas prevendo centralidade a obras de barragens, irrigação, silos, armazéns, aquisição ou reforma de máquinas, produção de energia elétrica, serviços de saneamento e demais obras e serviços importantes para desenvolver os setores relacionados às potencialidades e produções agroindustriais regionais (art. 8º).

A **SUDENE** é autarquia brasileira datada de 1959, atualmente regida pela Lei Complementar 125/2007, à qual incumbe desenvolver a sua área de atuação por articulações técnicas, fiscais, administrativas e econômico-financeiras, norteadas por seu Plano Regional de Desenvolvimento (PRDNE, em elaboração) e financiados, em parceria técnico-operacional com o BNB, pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE, art. 159, I, “c”, CRFB/88 e Lei Federal nº 7.827/89) e pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE, conf. Medida Provisória 2.156-5/2001) – sendo Fundos gerenciados pela SUDENE.

Aliás, fala-se de um Projeto Hidroagrícola: para além da parcela de acesso a recursos hídricos por meio de grandes planos de irrigação (“hidro”) – a qual, por si só, representa a superação de um grande obstáculo (a seca) para gerar desenvolvimento regional –, há a parcela de desenvolvimento agrário (“agrícola”), a qual, no Brasil, é fortemente encampada, por meio de relevantíssimos desenvolvimentos científicos, pela **EMBRAPA**, sob supervisão do Ministério da Agricultura e Pecuária (**MAPA**).

Trata-se de (internacionalmente) respeitada empresa pública criada pela Lei Federal 5.851/1972 para, conforme traçado pelo art. 2º, “promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agrícola do País, bem como dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação das políticas de ciência e tecnologia no setor agrícola”. Seu Objeto Social, bem delineado nos arts. 4º e 5º de seu Estatuto Social, detalha as formas e os meios para esses fins legais serem executados.

Disto, aponta-se que as posições de cada uma das entidades listadas para a consecução deste Projeto de Irrigação são as de: **SUDENE**, como gestora dos Fundos dedicados ao desenvolvimento do Nordeste, direcionando valores a este Projeto nos termos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE – art. 5º, I, da Lei da SUDENE); o **BNB**, como braço direcionado ao manejo técnico-operacional desses fundos e à realização dos estudos econômico-financeiros que colaborarão com sua boa aplicação



em operações financeiras; e a **EMBRAPA**, como empresa-parceira permanente para o desenvolvimento agropecuário pelo fornecimento de tecnologias, treinamentos etc., por se tratar inclusive da principal função social dessa empresa pública<sup>14</sup>.

Por sua vez, o **DNOCS** é o proprietário das terras em que será executado este Projeto Público de Irrigação<sup>15</sup>, sendo o MIDR seu Ministério-Supervisor (nos estritos termos dos arts. 26 e 28 do Decreto-Lei 200/1967). Por muito tempo, foi a única instituição federal dedicada à execução de todo o tipo de obras de engenharia na região, sempre com foco na promoção do desenvolvimento nas áreas de seca, bem como para mitigar seus efeitos, tornando-se autarquia pela Lei Federal 4.229/1963 ("**Lei do DNOCS**"), até hoje vigente, com profundas reformas pela Lei Federal 10.204/2001.

As finalidades dadas pelo art. 2º da Lei do DNOCS, nos termos da lei alteradora de 2001, são, em suma e àquilo que ora nos interessa: (i) colaborar e contribuir com a consecução da PNRH; (ii) contribuir com a elaboração do PNRH, junto da SUDENE e dos governos estaduais; (iii) colaborar com estudos e a eficiência na disponibilização e distribuição de recursos hídricos regionais; (iv) colaborar com estudos relacionados à gestão de bacias hidrográficas, de projetos de irrigação, hidroagrícolas e de aquicultura, bem como no combate às secas.

Finalizando o âmbito federal, como este Projeto Público de Irrigação se inclui no contexto do Programa de Parcerias em Investimentos do Governo Federal, deve-se rememorar que ele é gerenciado pelo **Ministério da Casa Civil**, por meio de dois órgãos especializados: o **Conselho do PPI**, regulamentado pelo Decreto Federal nº 11.412/2023, e a **Secretaria Especial do PPI**. Destaca-se, nesse contexto, que a "Casa Civil" e os órgãos do PPI são responsáveis pela articulação de todos os órgãos setoriais e liberatórios ligados ao projeto em desenho e, por isso, tem papel essencial na articulação entre MIDR, DNOCS e ANA (conforme artigos 11 e 17 da Lei do PPI).

No âmbito estadual, há, por fim, um dever de gestão compartilhada de forma que seus órgãos sejam ouvidos na gestão das águas que passam sobre os interesses. Portanto, aponta-se que a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí (**SEMARH-PI**), junto do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (**CERH-PI**), são órgãos inafastáveis para a gestão conjunta de todos os interesses existentes em torno da execução deste Projeto – e, quanto ao SEMARH-PI, este órgão costuma enviar representantes do Estado do Piauí para debates, a nível nacional, no contexto das políticas de combate à desertificação.

O arranjo institucional também deve considerar o Distrito responsável pela gestão e operação do Projeto de Irrigação de Tabuleiros Litorâneos, associação civil, sem fins econômicos, constituída nos moldes tratados no tópico 2.3 deste Estudo, e que realiza a operação e manutenção da infraestrutura de uso comum que serve à 1ª e à 2ª Etapa. Atualmente, a gestão do Perímetro é exercida pela Distrito de Irrigação Tabuleiros

<sup>14</sup> Sobre as atribuições da ANA neste Projeto de Irrigação em especial, verificar o quanto já exposto no ponto específico, bem como o teor dos Estudos Socioambientais que compõem esta modelagem.

<sup>15</sup> 3.7. Em seguida, foi submetida ao Conselho do PPI a proposição de qualificar no Programa mais sete projetos de irrigação e infraestrutura hídrica visando estruturar parcerias com o setor privado (além dos 5 empreendimentos sob responsabilidade do DNOCS tratados neste Edital [...]).

Litorâneos-PI (DITALPI), cujos atos constitutivos estão arquivados perante o Cartório Único de Notas e Registros – Piauí.

Segundo informações obtidas pela Comissão de Acompanhamento junto ao DNOCS, embora a DITALPI tenha assumido o papel de gestora do Perímetro, não foi celebrado instrumento entre o proprietário da área (no caso, o DNOCS) e a Associação com o objetivo de reger a respectiva relação.

Com a outorga do direito de exploração da área da 2ª Etapa, a concessionária assumirá a posição de irrigante, nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 12.787/2013.

Embora o modelo de negócio de exploração da área pela concessionária traga relevantes distinções em relação àquele adotado pelos irrigantes da 1ª Etapa, isso não implica em sua exclusão do conceito legal trazido no referido dispositivo. Sob essa perspectiva, a concessionária poderá pleitear seu ingresso no quadro de associados da DITALPI, se responsabilizando, nesse caso, pelo pagamento, conforme critério de rateio definido, de parcela dos custos de operação e gestão da infraestrutura de uso comum do Perímetro, a qual servirá, como dito, a ambas as Etapas.

## 2.6. Resumos

### 2.6.1. Quadro das normas aplicáveis

Norma	Nome	Descrição
<b>Normas sobre Gestão de Recursos Hídricos</b>		
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Constituição de 1988 (CRFB/88)	É a norma que organiza toda a Administração Pública nacional, impondo limites e distribuindo competências aos entes e agentes públicos ou políticos.
Lei Federal nº 9.433/1997	Lei da PNRH	Cria a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e regulamenta o art. 21, XIX, CRFB/88, dispondo sobre outorgas de direito de uso de recursos hídricos e institui o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
Decreto Federal nº 10.000/2019	Decreto do CNRH	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).
Decreto-Lei nº 24.643/1934	Código de Águas	Traz definições gerais sobre usos públicos e privados das águas, bem como define seus tipos e aplica noções de Direito Privado em suas definições.
Decreto Federal nº 9.335/2018	Decreto do CBH-Parnaíba	Cria o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba.
Deliberação nº 02/2018	Regimento Interno do CBH-Parnaíba	Aprova o Regimento Interno do CBH-Parnaíba, que organiza e distribui incumbências no órgão.
Lei Federal nº 9.984/2000	Lei da ANA	Cria a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), com incumbências técnico-regulatórias relacionadas ao manejo das águas federais.
Decreto Federal nº 10.639/2021	Estrutura Regimental da ANA	No Anexo I, está inserida a Estrutura Regimental da ANA, dispondo sobre suas finalidades, órgãos e incumbências.
Resolução ANA nº 1.938/2017	Procedimento para Outorgas	Dispõe sobre procedimentos para solicitações e critérios de avaliação das outorgas preventivas e direito de uso de recursos hídricos.
Resolução ANA nº 1.941/2017	Obrigações e Regras para Outorgas	Estabelece obrigações e regras para as outorgas preventivas e de direito de uso de recursos hídricos.

Resolução ANA nº 124/2019	Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos	Dispõe sobre os procedimentos operacionais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União.
Resolução ANA nº 24/2020	Fiscalização de Uso de Recursos Hídricos	Estabelece procedimentos acerca das atividades de fiscalização do uso de recursos hídricos objeto de outorga em corpos d'água de domínio da União.
Resolução ANA nº 154/2023	Suspensão Definitiva de Outorgas para Irrigação	Dispõe sobre os procedimentos para suspensão em definitivo de outorgas de direito de uso de recursos hídricos com a finalidade de irrigação.
Decreto Federal nº 4.024/2001	Decreto Federal nº 4.024/2001	Estabelece critérios e procedimentos para implantação ou financiamento de obras de infraestrutura hídrica com recursos financeiros da União e dá outras providências.
Resolução ANA nº 194/2002	Resolução do CERTOH	Estabelece os procedimentos e critérios para emissão, pela ANA, do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (CERTOH).
Lei Estadual nº 5.165/2000	Lei da PERH-PI	Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos do Piauí.
Decreto Estadual nº 14.145/2010	Regulamenta o PERH-PI	Regulamenta o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Piauí.
<b>Normas sobre Combate às Secas e Desenvolvimento Regional</b>		
Lei Federal nº 13.153/2015	Lei da PNCS	Institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PNCS) e seus instrumentos, inclusive a Comissão Nacional de Combate à Desertificação.
Decreto Presidencial de 21/07/2008	Decreto da CNCD	Institui e estrutura a Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD).
Lei Federal nº 4.229/1963	Lei do DNOCS	Cria o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) e estipula suas competências.
Lei Federal nº 1.649/1952	Lei do BNB	Cria o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e estipula suas atribuições.
Lei Complementar nº 125/2007	Lei da SUDENE	Cria a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e estipula suas competências.
Lei Federal nº 7.827/1989	Lei dos Fundos Constitucionais de Financiamento	Regulamenta o art. 159, I, "c", CRFB/88, instituindo os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte, Nordeste (FNE) e Centro-Oeste.
Lei Federal nº 5.851/1972	Lei da EMBRAPA	Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), dispondo sobre suas finalidades e regulamentações gerais.
<b>Normas aplicáveis a Projetos de Irrigação</b>		
Lei Federal nº 12.787/2013	Lei da PNI	Institui e estrutura a Política Nacional de Irrigação (PNI).
Portaria MDR nº 2.154/2020	Dispõe sobre Polos de Agricultura Irrigada	Institui a política de identificação e qualificação de Polos de Agricultura Irrigada.
Portaria MDR nº 2.508/2021	Dispõe sobre o REIDI Irrigação	Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura de Irrigação.
MCR do Bacen	Manual de Crédito Rural	Capítulo 11, Seção 3, dispõe sobre a concessão de créditos rurais pelo BNDES.
Resolução CNSP nº 404/2021	Regulamento do Seguro Rural	Dispõe sobre a concessão de seguros rurais.
Instrução CVM nº 578/2016	Regulamento do FIP-IE	Regulamenta o Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE).
Lei Federal nº 12.431/2011	Lei de Incentivos no Imposto de Renda	Dentre outros incentivos, dispõe sobre o Regime Especial de Debêntures Incentivadas à Infraestrutura.
Decreto Federal nº 8.874/2016	Regulamento dos Projetos com Investimentos Prioritários	Regulamenta as condições para aprovação dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura.



Portaria MDR nº 2.127/2022	Incentivos a Projetos de Irrigação	Regulamenta os requisitos e procedimentos para aprovar e acompanhar projetos de investimento considerados como prioritários ao setor de irrigação.
Resolução CVM nº 160/2022	Regulamento de Ofertas Públicas de Valores Mobiliários	Dispõe sobre ofertas públicas de valores mobiliários e a negociação dos valores mobiliários ofertados nos mercados regulamentados.
<b>Outras normas federais relevantes aplicáveis ao Projeto</b>		
Lei Federal nº 10.406/2001	Código Civil	Institui o Código Civil.
Decreto-Lei nº 3.365/1941	Lei Geral de Desapropriações	Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.
Decreto-Lei nº 200/1967	DL 200/1967	Traz disposições gerais sobre a organização da Administração Pública federal.
Decreto-Lei nº 1.110/1970	Lei do INCRA	Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.
Lei Federal nº 13.848/2019	Lei das Agências Reguladoras	Dispõe sobre a gestão, organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras
Lei Federal nº 8.987/1995	Lei Geral de Concessões	Dispõe sobre os institutos da concessão e permissão de serviços públicos.
Lei Federal nº 9.074/1995	LF 9.074/95	Dispõe sobre outorga de concessões e permissões de serviços públicos federais.
Lei Federal nº 9.784/1999	LPA	Lei do Processo Administrativo federal.
Lei Federal nº 13.303/2016	Lei das Empresas Estatais	Dispõe sobre o estatuto jurídico específico das empresas estatais.
Decreto-Lei nº 9.760/1946	DL 9.760/46	Dispõe sobre os bens imóveis da União Federal.
Lei Federal nº 9.636/1998	Lei 9.636/98	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União.
Decreto-Lei nº 271/1967	DL 271/1967	Dispõe sobre a concessão de uso e dá outras providências.
Lei Federal nº 4.504/1964	Estatuto da Terra	Regula os direitos e obrigações concernentes a imóveis rurais para executar Reforma Agrária e Política Agrícola.
Lei Federal nº 5.709/1971	Lei 5.709/71	Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.
Decreto Federal nº 74.965/1974	Regulamento da Lei 5.709/71	Regulamenta a Lei sobre aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica.
Instrução Normativa INCRA nº 88/2017	IN INCRA 88/17	Regulamento interno do INCRA sobre autorizações para aquisição e arrendamento de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas.
Lei Federal nº 14.133/2021	Lei de Licitações e Contratos Públicos	Novo regime de licitações e contratações públicas, vigente a partir de 31/12/2023.
Lei Federal nº 8.989/1995	Lei de Concessões	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
<b>Normas específicas deste Projeto Hidroagrícola</b>		
Lei Federal nº 13.334/2016	Lei do PPI	Cria e organiza o Programa de Parcerias em Investimentos (PPI) federal.
Decreto Federal nº 11.412/2023	Regulamento do Conselho do PPI	Dispõe sobre o Conselho do Programa de Parcerias em Investimentos (PPI) federal.
Decreto Federal nº 8.428/2015	Regulamento do PMI	Regulamenta o Procedimento de Manifestação de Interesse no âmbito federal.
Instrução Normativa TCU nº 81/2018	IN TCU 81/2018	Dispõe sobre a fiscalização prévia realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) dos processos de desestatização.
Decreto Federal nº 11.041/2022	Qualifica Projetos de Irrigação ao PPI	Qualifica diversos Projetos Hidroagrícolas ao PPI, inclusive o presente.

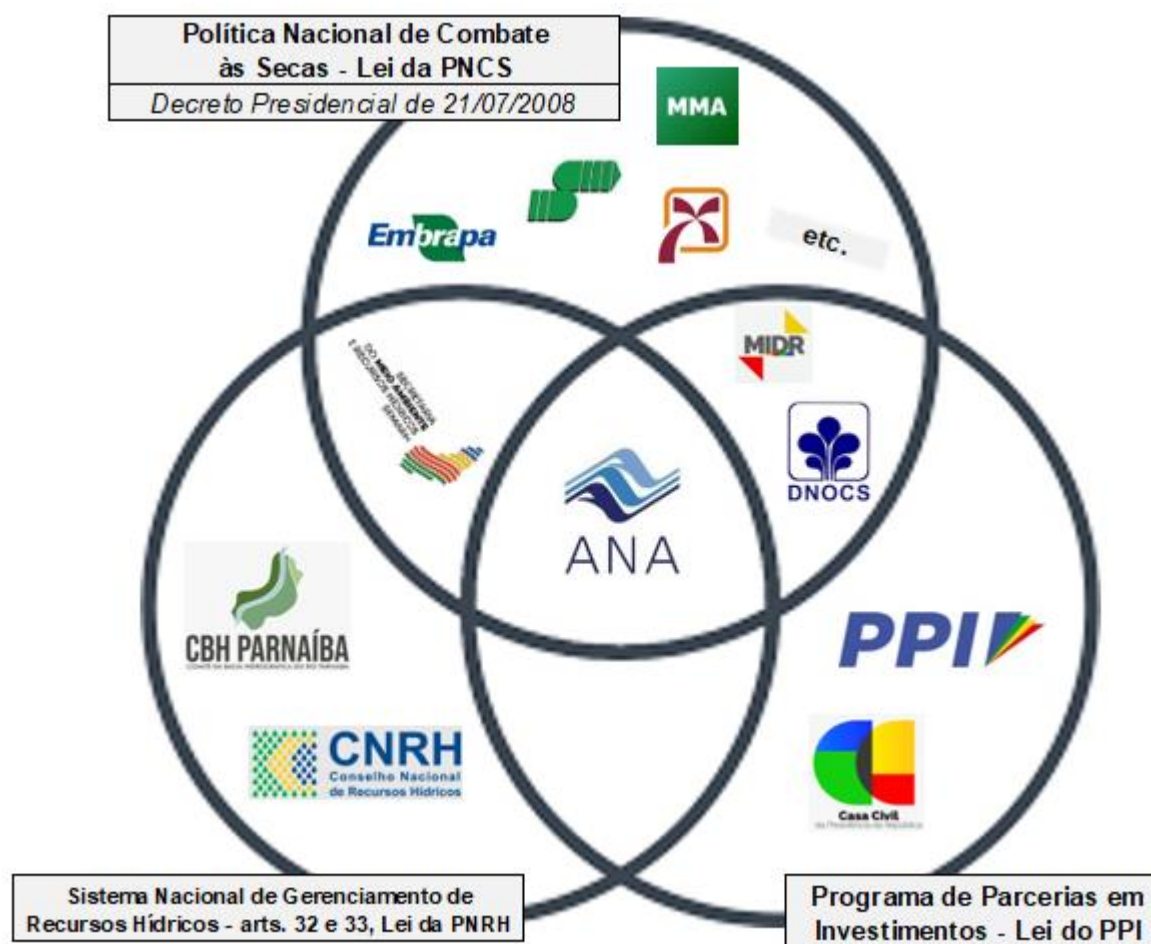
Edital CPE nº 9/2022	Edital para os estudos deste PMI	Edital de Chamamento Público de Estudos relativos a este PMI, para estruturação deste Projeto Público de Irrigação.
-------------------------	-------------------------------------	--

## 2.6.2. Quadro-resumo das instituições potencialmente envolvidas

Órgão/Entidade	Função
<b>DNOCS</b>	Atual proprietário das terras em que o Projeto de Irrigação será implantado e, portanto, ente com legitimidade para conceder o direito real para seu uso.
<b>SUDENE</b>	Responsável pelo planejamento de uso e gestão do Plano e dos Fundos direcionados à Região.
<b>BNB</b>	Banco responsável pela gestão técnico-operacional dos Fundos direcionados à Região.
<b>EMBRAPA</b>	Empresa pública responsável pela realização de pesquisas, treinamentos e fornecimentos de tecnologias ao setor agropecuário brasileiro.
<b>ANA</b>	Concessão de outorgas para manejo de recursos hídricos nacionais e demais estudos técnicos afetos a essa mesma temática/área.
<b>MIDR</b>	Ministério responsável pela supervisão do DNOCS, SUDENE, BNB e ANA, bem como pela integração de suas atuações. Será o órgão responsável por gerenciar a concessão em nome da União Federal.
<b>Casa Civil</b>	Ministério responsável pela integração estratégica de órgãos e entidades do Governo Federal nas esferas operacionais e políticas.
<b>Órgãos do PPI</b>	Conselho e Secretaria-Executiva são responsáveis pela gestão e pelo manejo das políticas de participação e integração público-privada em investimentos da esfera federal.
<b>MMA</b>	Ministério responsável pela articulação dos órgãos, das entidades e dos entes federativos envolvidos no combate às secas.
<b>MAPA</b>	Ministério responsável pela supervisão da EMBRAPA e pelo desenvolvimento de técnicas e incentivos ao setor agropecuário brasileiro.
<b>SEMARH-PI</b>	Detentores do conhecimento técnico sobre as realidades hídrica e ambiental do Estado do Piauí, tendo função consultiva central sobre as realidades técnicas e políticas locais, colaborando ativamente na gestão dos interesses sociais.
<b>CERH-PI</b>	
<b>DITALPI</b>	Distrito responsável pela gestão das infraestruturas de uso comum do Projeto de Irrigação de Tabuleiros Litorâneos do Piauí

### 2.6.3. Esquema das interações interinstitucionais

Como é possível extrair das linhas anteriores, a apresentação das formas e competências previstas para o exercício das ferramentas jurídicas em torno da gestão de recursos hídricos e projetos hidroagrícolas executados em parcerias público-privadas envolvem, basicamente, a alocação de cada um dos agentes em posições específicas, visando a otimização do desenvolvimento de tais projetos. Para tanto representamos as relações interinstitucionais típicas ou potenciais de um projeto como o aqui estudado:



### 3. EXPERIÊNCIA NACIONAL

Como visto anteriormente, o Governo Federal ainda não implantou o SisNIR (Sistema Nacional de Informações sobre Irrigação), nem o Conselho Nacional de Irrigação – ambos sendo ferramentas essenciais para a compreensão da realidade vigente e das experiências havidas e em curso, no Brasil, em setor tão essencial para o desenvolvimento da infraestrutura e da agropecuária nacionais, mormente em regiões atingidas pela seca. Trata-se, aliás, de carência informacional e regulamentar apontada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1.345/2022-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, julgado em 08/06/2022.

Apesar desse *gap* informacional e gerencial, o Governo Federal mantém lista com todos os Projetos Públicos de Irrigação de iniciativas direta (do MIDR), indireta (CODEVASF ou DNOCS) e estaduais, a qual pode ser extraída neste link – contudo, dentre os Projetos Públicos listados, **nenhum deles** utilizou alguma modalidade de concessão. Há, aqui, uma carência informacional a ser suprida futuramente com a instituição do SisNIR, por meio do qual deve ser apontada a experiência *precursora* em concessões privadas para a implantação de sistemas de irrigação.

Nesse sentido, apesar da ausência nessa lista, a **primeira** experiência de concessão de um sistema de irrigação foi promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul (RS) no Contrato nº 19/1997, firmado com a Conságua S/A pelo prazo de 30 (trinta) anos, para instalar o Sistema de Irrigação do Vale do Vacacaí e Arroio das Canas, no Município de São Gabriel, que exigiu a instalação de três barragens, uma para cada área abrangida.

A **segunda** experiência foi da CODEVASF no Perímetro Irrigado do Baixo do Irecê, no Município de Xique-xique (BA), cujo leilão ocorreu em junho de 2022 por meio do Edital de Licitação nº 30/2021, para Concessão do Direito Real de Uso – CDRU de áreas públicas, com opção de transferência de propriedade, para implantação, administração, operação e manutenção de infraestrutura de irrigação de uso comum, bem como ocupação de terras para fins agrícolas.

A **terceira** experiência brasileira ocorreu pelo Edital de Leilão nº 14/2023, também uma CDRU outorgada pela CODEVASF, para implantar o Perímetro Irrigado do Vale do Jequitai (MG), abrangendo 12 (doze) municípios, e que inclui a construção uma barragem de acumulação e outra para captação com aproveitamento de seu potencial hidrelétrico.

A **quarta** experiência nacional está em uma das 5 (cinco) áreas abrangidas pelo Decreto Federal 11.041/2022 e cujos estudos estão em elaboração conjuntamente por este Consórcio e pelo MIDR, cujo objeto é a ocupação de cerca de dez mil hectares à beira do Rio Parnaíba, no Município de Guadalupe e às beiras do reservatório gerado pela UHE Boa Esperança, para cultivos ou criações permitidos pelas infraestruturas irrigadas a serem instaladas.

## 4. ASPECTOS AMBIENTAIS RELEVANTES

A partir de uma retomada de aspectos ambientais analisados pelo Grupo 3, apresenta-se adiante resumo nas normas relevantes aplicáveis ao empreendimento e interferências dos Estudos Socioambientais.

As normas serão aqui apresentadas em três grandes setores: (i) Normas sobre Meio Ambiente Natural; (ii) Normas sobre Comunidades Tradicionais (i.e., povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos/caiçaras); e (iii) Normas Gerais sobre Meio Ambiente Artificial (i.e., normas relativas à conservação e à preservação dos ambientes que sofreram interferências antrópicas e que possuem relevância histórica, artística, cultural, comunitária, arqueológica, urbanística etc.).

Por rigor técnico, faz-se a ressalva de que as normas sobre gestão de Recursos Hídricos são, também, consideradas normas ambientais, mas não serão apresentadas neste tópico, pois já tratadas anteriormente durante as abordagens relativas ao combate às secas e à viabilização dos projetos públicos de infraestrutura para irrigação.

Outra observação: as normas do Estado do Piauí sobre preservação do meio ambiente natural foram compiladas no Relatório Final dos Estudos feitos pelo Grupo 3 – Socioambiental, mais especificamente em sua **página 170** (pelo que se crê dispensável redundá-las neste relatório jurídico).

Norma	Nome	Descrição
<b>Normas sobre Meio Ambiente Natural</b>		
Lei Federal nº 6.938/1981	PNMA	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.
Resolução Conama nº 001/1986	Regulamento do EIA/RIMA	Dispõe sobre as situações que exigem os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental, bem como os seus conteúdos gerais mínimos.
Decreto Federal nº 99.274/1990	Regulamento da PNMA	Regulamenta o PNMA quanto ao Sisnama, ao Conama e os aspectos gerais de Licenciamento, Estações Ecológicas (EEs) e Áreas de Proteção Ambiental (APAs).
Lei Federal nº 7.735/1989	Lei do IBAMA	Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.
Lei Federal nº 9.985/2000	Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)	Regulamenta o art. 225, § 1º, I, II, III e VII CRFB, institui o SNUC e dá outras providências.
Lei Federal nº 11.516/2007	Lei do ICMBio	Cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Inst. Chico Mendes (ICMBio).
Lei Federal nº 12.512/2011	Programa de Apoio à Conservação Ambiental	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Lei Complementar nº 140/2011	Lei do Licenciamento Ambiental	Regulamenta o art. 23, III, VI e VII e Parágrafo único, CRFB/88, em relação às competências comuns da Administração Pública no Licenciamento Ambiental.
Lei Federal nº 12.651/2012	Código Florestal brasileiro	Normas gerais sobre proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal; bem como exploração, suprimento de matéria-prima e controle da origem dos produtos florestais, e controle e prevenção a incêndios.
Portaria Interministerial nº 60/2015	Procedimentos Interinstitucionais de Licenciamento	Atuação conjunta entre FUNAI, FCP, IPHAN, Ministério da Saúde, IBAMA e INCRA para os licenciamentos ambientais.
<b>Normas sobre Comunidades Tradicionais</b>		



Lei Federal nº 5.371/1967	Lei da FUNAI	Autoriza a criação da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI.
Lei Federal nº 6.001/1973	Estatuto do “Índio”	Institui o regime jurídico do indígena e de suas comunidades no Brasil.
Decreto Federal nº 1.775/1996	Decreto da Demarcação de Terras Indígenas	Regula a demarcação de terras indígenas previstas pelo art. 17, I do Estatuto do Índio.
Lei Federal nº 7.668/1988	Lei da Fundação Palmares	Autoriza a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP).
Decreto Federal nº 4.887/2003	Regulamento dos Quilombos	Regulamenta o art. 68, ADCT, relativo aos procedimentos administrativos incidentes sobre remanescentes das comunidades de quilombos.
Lei Federal nº 12.288/2010	Estatuto da Igualdade Racial (EIR)	Institui o Estatuto da Igualdade Racial.
Decreto Federal nº 8.750/2016	Lei do CNPCT	Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT.
<b>Normas sobre Meio Ambiente Artificial</b>		
Decreto-Lei nº 25/1937	Lei do Tombamento pela União	Dispõe sobre a proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional via Tombamento.
Lei Federal nº 3.924/1961	Lei dos Monumentos Arqueológicos	Dispõe sobre a proteção aos monumentos arqueológicos e pré-históricos.
Decreto Federal nº 3.551/2000	Regime do Patrimônio Imaterial	Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial do Patrimônio Brasileiro.
Lei Federal nº 10.257/2007	Estatuto da Cidade	Regulamenta os arts. 182 e 183 da CRFB, sobre diretrizes gerais da política urbana.
Lei Federal nº 11.483/2007	Lei da Revitalização do Setor Ferroviário	Dispõe sobre os bens culturais valorados, dentre outras disposições esparsas.

As normas acima foram manejadas nos Estudos Socioambientais desenvolvidos e sua aplicação, em vista da situação da área do empreendimento e status das autorizações e licenças governamentais, levou às seguintes inferências:

- (i) não existem Unidades de Conservação no território do empreendimento;
- (ii) não foram identificados territórios indígenas ou quilombolas na área de influência do empreendimento;
- (iii) não foram encontrados bens materiais arqueológicos ou espeleológicos cadastrados na área do empreendimento;
- (iv) as áreas de Reserva Legal no perímetro do empreendimento se mostram relativamente preservadas, com situações pontuais de invasões, erosão provocada por supressão de vegetação, entre outras, indicando a necessidade de ações voltadas à conservação; e
- (v) parte das áreas de Áreas de Preservação Permanente do imóvel precisam ser recuperadas, cumprindo a legislação.

Quanto à obtenção das licenças ambientais e de uso de recursos hídricos necessárias à realização da licitação e à consecução do empreendimento, os Estudos Socioambientais elaborados pelo Grupo 3 expõem minudentemente nos **Capítulos 11 a 14** o histórico, as normas aplicáveis a licenças, outorgas e procedimentos e, por fim, relata a situação de cada uma delas (obtenção integral ou parcial, pendências, validades etc.), dando as devidas

recomendações, programas e fluxos, razão porque revelou-se desnecessário repetir tais elementos neste caderno de estudos jurídicos.



## 5. TRIBUTAÇÃO

Nos parágrafos a seguir serão apresentados os tributos que incidirão na exploração do projeto de irrigação pela concessionária, incluindo também a análise a respeito da infraestrutura que será instalada e explorada, além da futura tributação da atividade rural.

### 5.1. IRPJ e CSLL

#### Lucro Real

A tributação pela sistemática do Lucro Real, prevê a incidência das seguintes alíquotas:

- IRPJ – 15% (art. 3º da Lei nº 9.249/1995), havendo a aplicação do adicional de 10% (§1º, do art. 3º, da Lei nº 9.249/1995) sobre a base acima de R\$ 240.000,00 (em caráter anual); e
- CSLL – 9% (art. 3º, inciso III, da Lei nº 7.689/1988).

É permitida a compensação de prejuízo fiscal para abater o lucro fiscal determinado do período de apuração, limitada a 30% do lucro fiscal do exercício (art. 42 da Lei nº 8.981/95).

#### Redução 75% - SUDENE

O contribuinte que adotar o regime de apuração do Lucro Real poderá ter o direito à redução de 75% (setenta e cinco por cento) do IRPJ calculado com base no lucro da exploração do projeto, desde que a pessoa jurídica tenha projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2028 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, para a agricultura irrigada, da fruticultura, em projetos localizados em polos agrícolas e agroindustriais objetivando a produção de alimentos e matérias primas agroindustriais, voltados para os mercados internos e externos, prioritário para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (art. 1º, da Medida Provisória nº 2.199-14/2001; Art. 2º, inc. IV, do Decreto nº 4.213/2002).

O prazo do regime especial para redução do IRPJ é de 10 anos.

### 5.2. PIS e COFINS

O regime de apuração de PIS e COFINS é afetado pela eleição de um dos métodos de apuração do IRPJ e CSLL (Lucro Real ou Lucro Presumido), no presente caso, pela adoção do Lucro Real, as alíquotas de PIS e COFINS são de 9,25% (PIS – 1,65% e COFINS – 7,6%), segundo as Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003, com a possibilidade de abatimento de créditos na apuração pela sistemática da não-cumulatividade.

Ressalvamos que a despesa de depreciação dos maquinários a serem adquiridos pode se tornar um crédito a reduzir o tributo a pagar, contudo, o inciso I do art. 180 da Instrução Normativa 2121/2022 veda a apropriação de crédito para depreciação de bens usados.

A depender do produto cultivado, a Instrução Normativa nº 2121/2022 prevê hipóteses de suspensão das referidas contribuições (art. 557) ou a redução a 0% (art. 605).

Por conta da aprovação da reforma tributária, destacamos que em 2026 deverá haver o recolhimento da Contribuição Social sobre Bens e Serviços de 0,9%, e esse montante será deduzido dos valores devidos a título das contribuições ao PIS/COFINS.

A partir de 2027 o valor da CBS será de 0,1% e poderá haver a extinção das contribuições ao PIS/COFINS ao final do ano, desde que instituída plenamente a CBS.

As alíquotas finais serão definidas por meio de lei complementar, e existe a previsão de que lei complementar poderá reduzir as alíquotas em 60% incidentes sobre alimentos destinados ao consumo humano.

### 5.3. REIDI-Irrigação

O REIDI (Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura) é um regime especial voltado aos investimentos privados em infraestrutura, tais como transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação. Especificamente, em relação aos projetos de infraestrutura de irrigação, o REIDI-Irrigação tem a finalidade de aumentar a irrigação das áreas em todo o país (Lei Federal nº 11.488/2007).

A habilitação ao REIDI fica condicionada ao enquadramento do respectivo projeto pela Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, devendo ser protocolado o pleito ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Considera-se obra de infraestrutura no setor de irrigação a aquisição ou construção de obras civis, estruturas mecânicas e elétricas e seus componentes necessários à instalação e operação do sistema de irrigação, incluindo seus equipamentos e componentes, bem como estruturas de captação, elevação, condução, reservação, distribuição, drenagem agrícola e vias de acesso (Portaria MIDR nº 1.937, de 14 de junho de 2023).

O REIDI-Irrigação é utilizado para novos projetos de irrigação, para projetos de ampliação e modernização de infraestruturas de irrigação já existentes, não importando o tamanho da área irrigada.

A habilitação ao regime especial do REIDI-Irrigação permite a suspensão da contribuição social do PIS e da COFINS incidente sobre:

- a venda de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada ao regime para utilização ou incorporação em obras de infraestrutura destinadas ao seu ativo imobilizado;
- a venda de materiais de construção, quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada ao regime para utilização ou incorporação em obras de infraestrutura destinadas ao seu ativo imobilizado;

- a prestação de serviços por pessoa jurídica estabelecida no País à pessoa jurídica habilitada ao regime, quando aplicados em obras de infraestrutura destinadas ao ativo imobilizado; e
- a locação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, quando contratados por pessoa jurídica habilitada ao regime para utilização em obras de infraestrutura destinadas ao seu ativo imobilizado.

#### 5.4. Contribuições Previdenciárias / FUNRURAL

Quanto à mão-de-obra empregada na exploração da concessão, haverá a tributação regular pela contribuição previdenciária patronal (CPP) sob a alíquota de 20% (Lei nº 8.212/91) e incidente sobre a folha de pagamentos, acrescido da alíquota do RAT, que varia de acordo com a atividade de 1% a 3%.

Há também as contribuições previdenciárias do Sistema “S”, quais sejam: Sesi, Senai, Incra e Sebrae que custeiam as entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica. Estas contribuições incidem sobre a folha de pagamentos da pessoa jurídica que totalizam 3,5%, com as seguintes alíquotas: 1,5% para Sesi, 1% para Senai, 0,2% para Incra e 0,60% para Sebrae.

Por fim, também incide a contribuição social que custeia o ensino fundamental público denominada como Salário-Educação, a qual incide também sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no mês, aos empregados sob a alíquota de 2,5%.

Na atividade rural, partindo-se da premissa de que será uma agroindústria, a contribuição previdenciária incidirá sobre a receita bruta da comercialização (FUNRURAL).

As alíquotas serão de 2,5% sobre a receita bruta da comercialização da produção rural, acrescida de 0,1% do RAT, e 0,25% da contribuição ao SENAR, totalizando 2,85%.

#### 5.5. ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

A concessão do direito real de uso (CDRU) constitui fato gerador do ITBI segundo a legislação dos Municípios de Parnaíba, Buriti dos Lopes e Bom Princípio do Piauí.

Nos termos da legislação do Município de Parnaíba, o fato gerador é a cessão “*por ato oneroso, de direitos relativos à aquisição de bens imóveis*”. O contribuinte é o adquirente do direito, o qual ficará responsável pelo pagamento do imposto, sendo sua alíquota de 0,5% aplicável sobre o valor do imóvel financiado por instituições financeiras e 1,5% sobre a parcela não financiada por instituições financeiras de crédito. No que tange à base de cálculo do imposto, o art. 42, § 3º, da Lei Complementar nº 2210/2005 prevê:

Art. 42, §3º - Em nenhuma hipótese o imposto será calculado sobre o montante inferior ao valor do bem, utilizado, no exercício, para base de cálculo do IPTU.

No município de Buriti do Lopes, a CDRU também constitui fato gerador do ITBI, conforme art. 213, inciso II, do Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 562/2018). As alíquotas estão discriminadas no art. 219:

“Art. 219. O imposto será calculado, aplicando-se sobre o valor estabelecido como base de cálculo as seguintes alíquotas:

I - transmissões compreendidas no sistema financeiro de habitação;

a) 0,5% (meio por cento), em relação à parcela financiada;

b) 3% (três por cento), sobre o valor restante;

II - 3% (três por cento) nas demais transmissões.”

A base de cálculo, conforme disposto no art. 218, é definida como o valor atual de mercado do imóvel ou dos direitos transmitidos. Ocorre que, no dispositivo normativo, há previsão quanto à definição do valor ser a estabelecida pela Planta de Valores Genéricos e Tabela de Preços de Construção do Município, e a prevalência do valor de mercado sobre o valor efetivo da transmissão caso aquele seja maior:

§7º. Sendo o valor venal determinado pela Planta de Valores Genéricos e Tabela de Preços de Construção inferior ao valor declarado pelos sujeitos da transação, ou inferior ao valor da última transcrição em Cartório, a base de cálculo do imposto será o valor declarado ou o valor da última transcrição.

Em Bom Princípio do Piauí, no art. 385 de seu Código Tributário, instituído pela Lei Complementar nº 198/2023, a base de cálculo *“é o valor transmitido em condições de mercado do imóvel e dos bens ou direitos transmitidos, cedidos ou permutados, apurado na data do efetivo recolhimento do tributo”*. A alíquota instituída no art. 387 é de 2% (dois por cento)

Em relação à definição da base de cálculo pela legislação dos 3 (três) municípios acima, convém destacar que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu entendimento consolidado, em sistemática de Recurso Repetitivo (Tema 1.113), no sentido de que base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação. O valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (artigo 148 do Código Tributário Nacional – CTN). Assim, os municípios não podem arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido de forma unilateral.

Nesse sentido, a base de cálculo do imposto deve ser o valor da transação que originou a transmissão dos direitos reais associados ao bem.

## 5.6. ITR – Imposto sobre Territorial Rural e IPTU – Imposto sobre Propriedade e Território Urbano

Por serem imóveis localizados em zona rural dos municípios de Parnaíba, Buriti dos Lopes e Bom Princípio do Piauí, ou seja, fora da zona urbana, **haverá a incidência do ITR.**

Contudo, a União é a proprietária destes imóveis e como ela detém a competência tributária para instituí-lo, poderá optar por não exercer essa cobrança, exceto se tiver efetuado o convênio com os Municípios de Parnaíba, Buriti dos Lopes e Bom Princípio do Piauí, os quais terão a competência de fiscalizar e cobrar o ITR, bem como pertencerão a eles 50% do produto da arrecadação (art. 153, § 4º, inciso III, da Constituição Federal e Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005).

O Código Tributário Municipal de Parnaíba prevê que “o imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizados na zona urbana do município”<sup>16</sup>. Já o Município de Bom Princípio do Piauí, dispõe, em sua Lei nº 033/93, que “a hipótese de incidência do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel, por natureza ou acessão física, localizado em zona urbana do município.”; e o de Buriti dos Lopes previu, na sua Lei nº 562, de 15 de dezembro de 2018, de forma semelhante aos dispor que “constitui fato gerador do Imposto Predial Urbano a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel construído, localizado na zona urbana do Município”.

Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça possui precedente firmado em sede de Recurso Repetitivo<sup>17</sup>, ou seja, como efeito para todos, definindo que “não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966)”.

Não pode haver bitributação entre o ITR e o IPTU, embora ambos sejam impostos que recaiam sobre o patrimônio. No caso concreto, havendo a exploração de atividade rural, **somente o ITR terá incidência**, de forma que em havendo a cobrança do IPTU esse ponto poderá ser objeto de questionamento.

Ressalvamos que apesar da previsão constitucional da imunidade recíproca entre os entes federativos, em que pese a área permaneça de propriedade da União Federal durante o período da concessão, de acordo com o julgamento dos Temas 437 e 385 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, houve alteração da jurisprudência para passar a cobrar o IPTU sobre imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido a pessoa jurídica de direito privado que desenvolva atividade econômica no local com fins lucrativos, afastando, portanto, a possibilidade de extensão da imunidade recíproca à empresa privada arrendatária de imóvel público. No entanto, não houve qualquer manifestação específica a respeito dos casos em que há a cobrança do ITR.

<sup>16</sup> Lei Municipal nº 1.852/2001 - Código Tributário Municipal– Art. 5º, § 2º.

<sup>17</sup> TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 15 DO DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC.

1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966).

2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. (REsp n. 1.112.646/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 26/8/2009, DJe de 28/8/2009.)



A alíquota utilizada para cálculo do ITR é estabelecida para cada imóvel rural, com base em sua área total e no respectivo grau de utilização, e incide sobre o Valor da Terra Nua Tributável, o qual pode ser consultado no site da Receita Federal<sup>18</sup>, e varia de acordo com o tamanho da área e grau de utilização.

## 5.7. ICMS

No Estado do Piauí, a alíquota do ICMS é de 21%, na aquisição de mercadorias e bens dentro do Estado, conforme o disposto no art. 21, inc. I, alínea c, do RICMS/PI (Decreto Estadual nº 21.866/2023).

Para a atividade agropecuária e especificamente para venda de diversas mercadorias de hortifruti, o Estado do Piauí confere isenção do ICMS na saída dos itens, com o objetivo de não onerar a cadeia até o consumidor final.

Tais itens estão descritos no artigo 16, do Decreto nº 21.866/2023, cuja transcrição segue abaixo

- As saídas internas e interestaduais, em estado natural, de:
  - a) abóbora, abobrinha, acelga, agrião, aipo, alcachofra, alecrim, alface, alfavaca, almeirão, aneto, anis, araruta, arruda, aspargo e azedim;
  - b) batata, batata-doce, berinjela, bertalha, beterraba, brócolos e broto de bambu, de feijão, de samambaia e demais brotos vegetais;
  - c) cacateira, cambuquira, camomila, cará, cardo, catalonha, cebolinha, cenoura, chicória, chuchu, coentro, couves, couve-flor e cogumelo;
  - d) demais folhas usadas na alimentação humana;
  - e) endívia, erva-doce, erva-cidreira, erva-de-santa-maria, ervilha, escarola e espinafre;
  - f) feijão verde, em vagem;
  - g) funcho;
  - h) gengibre;
  - i) hortelã;
  - j) inhame;
  - l) jiló e jerimum;
  - m) losna;
  - n) macaxeira, manjeriço, manjerona, maxixe, milho verde, moranga e mostarda;
  - o) nabiça e nabo;
  - p) palmito, pepino, pimentão, pimenta (malagueta, de cheiro e outras, excluída a pimenta-do-reino); e
  - q) quiabo, repolho, rabanete, rúcula, raiz-forte, ruibarbo, salsa, salsão, segurelha, taioba, tampala, tomate, tomilho e vagem.
- As saídas de frutas frescas, em estado natural, em operações:

<sup>18</sup><https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos-tecnicos/vtn/tabela-vtn-para-divulgacao-2023-2.pdf/view>.

- a) internas e uvas quando as saídas forem efetuadas pelo produtor, exceto amêndoa, avelã, castanha, noz, caqui, ameixa, morango, nêspera, kiwi e pêssego; e
- b) interestaduais e caju e a manga quando estiverem adequadamente acondicionados em embalagens para consumo final, exceto amêndoa, avelã, castanha, noz, pêra, maçã, uva, caqui, ameixa, morango, nêspera, kiwi e pêssego.

A isenção prevista no referido artigo não se aplica às operações internas quando os produtos forem destinados à industrialização, hipótese em que se aplica o diferimento do imposto.

Caso seja vendido item de hortaliças e/ou frutas que não estejam acima elencados, haverá a tributação normal do ICMS.

A respeito da isenção, destaca-se que no dia 29 de dezembro de 2023, foi promulgada a Lei nº 14.789 que modificou a sistemática da tributação das subvenções concedidas pelos entes federativos para empresas, configurando um aumento na carga tributária dos contribuintes e, proporcionalmente, um aumento na arrecadação do governo federal.

A produção dos efeitos das disposições da lei encontra-se em vigor desde 01.01.2024.

Classifica-se como subvenção qualquer tipo de mecanismo de subsídio dado ao particular ainda que ele tenha natureza tributária, tais como: isenção, redução da base de cálculo, redução de alíquota, crédito presumido, dentre outros etc.

Diante dessa classificação, e pela exposição de motivos de referida lei, a intenção é justamente de reconhecer como receita, aquele montante que não está sendo pago pelas empresas, principalmente em relação aos benefícios estaduais e municipais.

Assim, a referida lei prevê a tributação de todo e qualquer tipo de subvenção, não havendo mais discrepância entre as de custeio ou de investimento, para fins de IRPJ, CSLL, além das contribuições ao PIS e COFINS.

Portanto, o valor do ICMS que deixar de ser recolhido nessas operações, poderá vir a ser tributado pela União Federal, em que pese haver ADI já ajuizada sobre o tema.

Os benefícios concedidos às áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foram expressamente excluídos dessa nova lei.



## 6. ARRANJO CONTRATUAL

### 6.1. Modelo de Negócio

O arranjo ou modelo contratual tem por objetivo instrumentalizar o modelo de negócio definido para o empreendimento. Em termos práticos, deve ser aquele mais adequado para a implantação e operação do empreendimento, considerando-se suas premissas técnicas, econômico-financeiras, socioambientais e sobremaneira os objetivos almejados.

Apenas de forma introdutória, inicia-se reproduzindo o modelo de negócio desenhado para o projeto de irrigação da 2ª Etapa de Tabuleiros Litorâneos, o qual se encontra definido e detalhado nos Estudos do Grupo 1: *“Relatório de Definição do Modelo de Negócio e da Modalidade de Parceria, Planejamento Agrícola e Estudo de Mercado e Demanda”*. O documento definiu *“a operação por empresa verticalizada de produção agrícola, incluindo a implantação e operação da infraestrutura hídrica para consumo próprio da água”*, como modelo de negócio para o empreendimento.

No âmbito das discussões com a Comissão de Acompanhamento foi definida a atribuição à concessionária da obrigação de concluir obras e realizar melhorias na infraestrutura que serve tanto à 1ª como a 2ª Etapa, assim como assegurar que sua operação e manutenção seja realizada de acordo com determinados padrões técnicos.

O modelo de negócio previsto para a parceria consiste em uma operação verticalizada, onde a concessionária assume as atividades de implantação, operação e manutenção da infraestrutura de irrigação para viabilizar a sua atividade fim, que corresponde à produção de produtos agrícolas por meio de agricultura irrigada. Não haverá o pagamento de remuneração à concessionária pelo fornecimento de água ou prestação dos serviços de irrigação. Os interesses econômicos da concessionária serão satisfeitos através da comercialização de produtos agrícolas resultantes da exploração da área concedida.

### 6.2. Modalidade de concessão

A partir das premissas econômico-financeiras e técnicas apontadas nos Estudos das demais disciplinas e do modelo de negócio planejado para o empreendimento, conclui-se ser a CDRU a modalidade contratual mais adequada para instrumentalizar a implantação e operação do objeto principal pretendido.

A concessão de direito real de uso (CDRU) é uma modalidade especial de concessão administrativa de uso por meio da qual é transferido, a prazo (ou não) e de forma resolúvel (podendo ser interrompida caso o instrumento de concessão tenha os seus termos desobedecidos), o exercício de direito real de uso, condicionado pelas normas relativas ao objeto estatal que será concedido.

No caso específico do Brasil, a CDRU está limitada às finalidades dadas pelo art. 7º, *caput*, do Decreto-Lei 271/67: *“regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das*

*várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”.*

A resolução da CDRU antes de seu termo ocorre quando *“o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza”* (art. 7º, § 3º). Por essa razão, a CDRU permite à concessionária fruir *“plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas”* (§ 2º).

Dito isto, é importante responder às seguintes perguntas: *“quais as razões para não serem adotadas as concessões comum, patrocinada ou administrativa”*, regidas, respectivamente, pela Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 11.029/2004?

O primeiro ponto a ser considerado para as respostas é o fato de o objeto contratual não incluir a delegação à concessionária de um serviço público. O contrato instrumentalizará a exploração de um bem público, e os encargos decorrentes, para uma finalidade específica e não a exploração comercial de um serviço público.

A Lei da PNI, ao dizer, em seu art. 25, que os Projetos Públicos de irrigação poderão ser implantados diretamente pelo Poder Público ou mediante concessão de serviço público, precedida ou não de obra pública, inclusive parceria público-privada, definiu o serviço de irrigação como público. Isso não quer dizer, contudo, que, toda vez que alguém realiza a administração, operação, conservação e manutenção da infraestrutura de irrigação está configurada a prestação serviços públicos.

Para além de definição legal, dentre outros requisitos, a configuração de serviço público pressupõe a oferta à coletividade de determinada utilidade. Prestador e usuário são, assim, figuras necessariamente distintas. Quando determinado sujeito é, ao mesmo tempo, executor do serviço e o seu usuário, não há serviço público ainda que a atividade seja definida como tal por Lei.

Na modelagem estruturada para o Projeto de Tabuleiros Litorâneos/PI, a minuta contratual elaborada oferece flexibilidade à concessionária quanto ao modelo de negócio/encargos a serem adotados para a gestão da estrutura compartilhada entre a 1ª Etapa e 2ª Etapa.

Assim, considerando essa flexibilidade do concessionário na estruturação do modelo de negócio a ser adotado para a gestão das estruturas da 1ª Etapa e, ainda, considerando o atual entendimento da ANA – expedido no Ofício nº 544/2024/SRB/ANA e no Parecer nº 00142/2024/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, a adoção de uma estrutura onde haverá fornecimento de água aos irrigantes, mediante cobrança de valores, será objeto de avaliação da Agência Nacional de Águas quanto à competência fiscalizatória da agência disposta no inciso XIX, do art.º da Lei nº 9.984/2000. Por outro lado, o gerenciamento das infraestruturas de irrigação da 1ª Etapa poderá continuar sob a responsabilidade de entidade criada especificamente para prestar os serviços de irrigação, os quais, conforme art. 2º, incisos X e XII, da Lei da PNI, englobam as atividades de administração, operação, conservação e manutenção de infraestruturas de irrigação de uso comum, sendo tais atividades, nesse caso, exercidas pelo gestor do Projeto. Na prática, e conforme já aponta

estudo elaborado pela ANA junto com o Instituto de Pesquisa e Inovação na Agricultura Irrigada (INOVAGRI), o gestor dos Projetos é um Distrito de Irrigação, que:

[...] é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, constituída de irrigantes do Perímetro Irrigado, tendo por função principal, a administração, a operação e a manutenção da infraestrutura de irrigação de uso comum, podendo realizar outras atividades (em caráter permanente ou transitório) de acordo com as demandas dos associados. (ANA, INOVAGRI, VIANA, 2016, p. 7)

Como antecipado em Tópico anterior, o tema foi objeto de Parecer da Procuradoria Federal Especializada na ANA (PFE-ANA) emitido em resposta à consulta sobre sua competência para fiscalizar a execução do contrato do Projeto do Baixo do Irecê<sup>19</sup>.

No posicionamento técnico e jurídico do Parecer nº 00142/2024/PFE-ANA, resta claro que não houve revogação do entendimento anterior, mas, tão somente, reavaliação do entendimento técnico e jurídico quanto à aplicação do parecer referencial aos projetos de irrigação em modelagem, em razão de alteração contratual que implicou, no caso de Baixo do Irecê, obrigação à concessionária de fornecimento de água mediante contratos de fornecimento individuais e cobrança aos irrigantes.

Em que pese o entendimento quanto à caracterização de serviço público e quanto à definição de usuários na análise específica do Projeto de Baixo do Irecê, na modelagem do Projeto de Tabuleiros Litorâneos/PI, o qual compreende esse relatório, há a flexibilização ao concessionário no que tange à concepção do modelo de negócio relacionado à gestão da infraestrutura da 1ª Etapa, bem como quanto à estratégia junto ao Distrito de Irrigação atualmente responsável pela operação da infraestrutura de uso comum da 1ª Etapa. Logo, resta claro que a possibilidade de regulação da ANA dependerá do modelo de negócio a ser adotado pela concessionária.

Os contratos de concessões comuns ou de parcerias públicos-privadas, seja na modalidade administrativa ou patrocinada, são instrumentos que têm por objetivo principal a delegação ao particular da exploração de serviço ou utilidade pública. O pressuposto afasta, de antemão, a viabilidade jurídica de se utilizar de algumas dessas modalidades contratuais para fins de implantação do projeto de irrigação da 2ª Etapa de Tabuleiros Litorâneos de acordo com o modelo de negócio pretendido.

Além disso, as concessões patrocinada ou administrativa têm como ideia interna a noção de que *“o próprio órgão ou ente estatal concedente é usuário do serviço concedido, sendo seu beneficiário direto ou indireto”* – não à toa, nos termos do art. 2º da Lei 11.079/2004, o concedente *sempre* deve alguma contrapartida, seja ela pelo valor integral, seja ela pelo valor parcial do serviço (neste caso, soma-se a outras fontes de captação de recursos possibilitados pela lei autorizadora e pelo contrato de concessão).

Sob essa perspectiva, ainda que se compreendesse por viável incluir no objeto de concessão administrativa a delegação de qualquer utilidade de interesse público ou interesse da Administração Pública, não seria tal modalidade contratual adequada ao empreendimento em modelagem, pois a Administração Pública não é usuária dos serviços.

Aqui cabe a observação de que o fato de o objeto do negócio pretendido não consistir em serviço público não significa que a Lei nº 8.987/1995 não será aplicável. Embora

<sup>19</sup> Parecer nº 363/2013/AMC/PF-ANA/PGF/AGU, reforçado pela Nota 014/2021/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU.

seu objeto central seja a exploração do direito real de uso de bem público, as obrigações, prazos e demais características do negócio se assemelham ao de uma concessão de serviços públicos. Trata-se de um contrato atípico, cujo objeto consistirá em CDRU, mas que buscará instrumentos e regras das concessões de serviços públicos.

Apesar de a Lei nº 14.133/2021 ser a regra geral aplicável aos contratos de CDRU, o estudo das premissas técnicas e econômico-financeiras deixa claro que aquele regime geral não dá conta de balizar o negócio pretendido, seja em termos de prazo, remuneração, modalidade de licitação admitida e outros tantos pontos. Para esses casos, a doutrina mais moderna<sup>20</sup> defende a aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/1995, embora, repita-se, seu objeto não compreenda a delegação de um serviço público.

Exemplos de contratos de concessão de direito real de uso nos quais se reconheceu expressamente no respectivo instrumento a aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/1995 são:

- i. Contrato de concessão de uso do Vale do Anhangabaú, em São Paulo<sup>21</sup>;
- ii. Contrato de concessão de uso do Complexo de Interlagos, em São Paulo<sup>22</sup>;
- iii. Contrato de concessão de uso do Complexo do Maracanã<sup>23</sup>; e
- iv. Contrato de concessão do direito real de uso da Arena da Independência, em Belo Horizonte<sup>24</sup>.
- v. Contrato de concessão do direito real de uso no Projeto do “Baixio do Irecê”, localizado no Município de Xique-Xique (BA) e modelado pela CODEVASF.<sup>25</sup>

### 6.3. Objeto

O objeto desta CDRU é amplo e, com base nos Estudos Socioambientais e nos Estudos de Engenharia e Infraestrutura, envolve desenvolver, implantar, recuperar, executar e operar projetos de irrigação, os quais utilizarão de técnicas que exigem desenvolver, implantar, recuperar, executar, operar e manter adutoras, canais artificiais e estações de bombeamento suficientes a toda a área irrigável, bem como garantir a gestão das áreas não irrigáveis (seja para preservação ambiental, seja para a implantação de

<sup>20</sup> Para Thiago (NUNES, 2023), “[...] as concessões de serviços públicos e os aqui estudados projetos complexos de concessão de uso de bens públicos se equivalem. Ainda que a atividade em si possa ser substancialmente distinta, com a prestação de um serviço mais marcadamente público nas concessões de serviços públicos justificando a incidência de um regime jurídico com maior presença estatal (notadamente na regulação tarifária) o fato é que, em ambos os casos, sob o ponto de vista econômico-financeiro as situações são equivalentes, se não idênticas”.

<sup>21</sup> Disponível para consulta pública no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/desestatizacao/anghangabau/ca/CONTRATO%20N%C2%BA%20018SUB-SE2021.pdf>>. Acesso em 31/01/2024.

<sup>22</sup> Concorrência nº 009/SGM/2019 suspensa. Contudo, edital e anexos podem ser acessados em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao/projetos/interlagos/index.php?p=287584>>.

<sup>23</sup> Projeto ainda em fase de consulta pública. Contudo, documentos podem ser acessados em: <<https://www.concessaomaraicana.rj.gov.br/documentos>>. Acesso em 31/01/2024.

<sup>24</sup> Disponível para download público no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/independencia>>. Acesso em 31/01/2024.

<sup>25</sup> Projeto Leiloado e em operação. Documentos podem ser acessados em: Projeto Baixio de Irecê — Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba Codevasf . Acesso em 07/07/2024



infraestruturas de apoio à produção agrícola) e infraestrutura que servem à 2ª Etapa. Além disso, é prevista a possibilidade de transferência *integral* das propriedades e infraestruturas que atendam a 2ª Etapa à concessionária no caso de cumprimento de metas estabelecidas em contrato. O objeto poderia ser assim resumido:

*Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de áreas públicas para a implantação de empreendimento de agricultura irrigada, com opção de transferência de propriedade, na hipótese de cumprimento de metas pré-estabelecidas, na 2ª Etapa do Projeto Público de Irrigação “Tabuleiros Litorâneos”, num total de 6.017 hectares de área irrigável, pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos.*

### 6.3.1. Possibilidade de oferta do Direito Real de Uso a título de garantia

Quando a Concessão de Direito Real de Uso foi introduzida no Direito brasileiro via Lei Federal nº 11.481/2007, para além do art. 7º do Decreto-lei 271/1967, foi inserida previsão específica de que o direito real de uso pode ser utilizado como garantia na modalidade hipoteca, conforme art. 1.473, IX, do Código Civil.

Alguma polêmica poderia surgir diante da discussão de impenhorabilidade de bens públicos, afinal, neste caso em específico está se tratando de bem imóvel público objeto de CDRU. Resolvendo tal polêmica, no ano de 2018, foram inseridos os §§ 1º e 2º ao art. 38 da Lei da PNI, impedindo a retomada da unidade parcelar por parte do Poder Público, concessionária ou permissionária, caso o imóvel esteja hipotecado perante instituição financeira oficial que tenha financiado o agricultor irrigante para desenvolvimento de suas atividades em projeto público de irrigação, *viabilizando* que agricultores irrigantes utilizem os terrenos concedidos para garantia sob a forma de hipoteca.

Dessa maneira, a Lei deu efetividade à utilização do direito real de uso como garantia na modalidade hipoteca, desde que esta – por se tratar de projeto público de irrigação – se dê perante instituição financeira oficial.

Nada obstante, conforme pontua o Min. Floriano de Azevedo Marques Neto, “o concessionário exerce todos os direitos que seriam próprios ao domínio (apenas não é titular da sua propriedade), mas agindo como legítimo possuidor para os fins da função justificadora da concessão”<sup>26</sup>.

### 6.3.2. Opção de Transferência de Propriedade

Cumpridas as exigências inscritas contratualmente, será possível à concessionária exercer a opção de transferência de propriedade, devendo ser cumpridas as obrigações nos prazos, quantitativos e qualitativos previstos contratualmente, o que será objeto de fiscalização específica do concedente.

O fundamento jurídico está no art. 27 da Lei da PNI, sendo critério básico a caracterizar a chamada *emancipação* do projeto de irrigação (momento em que ele deixa de ser público e se torna privado), nos termos do art. 37 da Lei da PNI – com seu § 1º prevendo

<sup>26</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**, 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 277.



que esta transferência será conforme regulamento e, nos casos de concessão ou permissão (art. 25, II e III da Lei da PNI), o regulamento estará no Edital de Licitação e seus anexos.

Finalizado o processo de conferência de cumprimento das obrigações, cujos passos e prazos são previstos no contrato, e havendo parecer favorável sobre a regular execução de todos os deveres contratuais, tal opção será aberta e, caso aceita, todos e quaisquer custos e deveres inerentes a tal transferência deverão ser arcados pela concessionária.

Nesse sentido, para a transferência da propriedade do concedente à concessionária, é *desnecessário* o atingimento do termo contratual, bastando que as obrigações inscritas no Edital e no Contrato sejam cumpridas nas formas e nos prazos neles insculpidos – o que é corroborado pelo art. 37, § 3º, da Lei do PNI.

Por último, vale dizer que o art. 188, §1º, da Constituição Federal exige autorização legislativa para a alienação de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica.

No caso da área objeto do empreendimento (2ª Etapa do Projeto de Irrigação de Tabuleiros Litorâneos) o requisito constitucional é atendido pelo art. 22, § 1º, da Lei nº 4.229/1963, norma que transformou o DNOCS em autarquia, com as alterações promovidas pela Lei 10.204/2001. O dispositivo traz autorização legislativa expressa para que o DNOCS aliene os bens integrantes de seu patrimônio, nos termos abaixo:

Art. 22. O patrimônio do Dnocs será constituído de bens, haveres e papéis do seu arquivo necessários ao desempenho de suas competências.

§ 1º O Dnocs poderá alienar bens imóveis integrantes do seu patrimônio, mediante proposta de seu Diretor-Geral, aprovada pela Diretoria Colegiada e homologada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional. (Redação dada pela Lei nº 10.204, de 2001)

Nesses termos, a implantação do empreendimento dependerá apenas de proposta da concessão e alienação da área pelo Diretor-Geral do DNOCS e sua aprovação pela Diretoria Colegiada e homologação pelo Ministro do MIDR.

#### 6.4. Valor do Contrato

A definição do valor do Contrato é central para a correta estipulação das obrigações que serão executadas pela concessionária no curso da CDRU, bem como para a empresa obter as garantias, os seguros e os financiamentos perante empresas públicas, privadas e multilaterais para os regulares desenvolvimento e exercício de suas atividades.

Por tais motivos, estipula-se como valor do contrato o valor previsto para a realização de todos os investimentos necessários à regular consecução de todos os objetos contratuais durante a sua vigência (CAPEX TOTAL) – orçado nos Estudos de Infraestrutura e Engenharia em um montante total de R\$ 853.545.092,81 (oitocentos e cinquenta e três milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, noventa e dois reais e oitenta e um centavos).

#### 6.5. Pagamentos Periódicos

O artigo 28 da Política Nacional de Irrigação prevê que “a *exploração de unidades parcelares de Projetos Públicos de Irrigação por parte do agricultor irrigante será condicionada a pagamentos periódicos*”, os quais se referirão a três aspectos distintos: (i) ao uso ou à aquisição da terra, conforme o caso; (ii) ao rateio das despesas de administração, operação, conservação e manutenção da infraestrutura de irrigação de uso comum e de apoio à produção; e (iii) conforme o caso, ao uso ou à amortização da infraestrutura de irrigação de uso comum, da infraestrutura de apoio à produção e da infraestrutura da unidade parcelar.

Nota-se nesta CDRU, conforme será demonstrado adiante, que o inciso I equivale a parcela do valor ofertado pela outorga da concessão, enquanto os incisos II e III, são, respectivamente, as chamadas tarifas k2 e k1.<sup>27</sup>

### 6.5.1. Tarifas k1 e k2: motivos para dispensa

A prática em projetos de irrigação consagrou a divisão da tarifa k2 em dois tipos distintos: a tarifa k2.1, referente ao “*custo fixo anual para operação e manutenção do sistema de irrigação*”, e a k2.2, referente aos “*custos variáveis com energia elétrica e demanda de água*” dos cultivos – todas bem expostas no Capítulo 9.3.4 dos Estudos de Infraestrutura e Engenharia.

A tarifa k2 é apurada e arrecadada pelo gestor do projeto de irrigação – como regra, a associação privada do distrito de irrigação –, havendo um dever de publicação dos pagamentos realizados por cada unidade parcelar, bem como das despesas custeadas pelos recursos arrecadados, sendo dever do concedente referendar/homologar as apurações (art. 28, §§ 1º, 2º e 5º, da Lei da PNI)<sup>28</sup>. A tarifa não tem fim remuneratório, mas somente de rateio de custos e despesas, sob supervisão do concedente, nos termos de Contrato de Cessão de Uso a ser firmado com o Distrito de Irrigação.

Como dito, a tarifa k1 será fixada pelo uso *ou* amortização das infraestruturas de irrigação de uso comum, da infraestrutura de apoio à produção e da infraestrutura da

<sup>27</sup> As ordens invertidas (a k2 equivaler ao inciso II e a k1 equivaler ao inciso I do art. 28) se dá porque os nomes das tarifas foram fixados com base na ordem dos incisos do revogado regulamento da Política de Irrigação anterior (Lei Federal 6.662/1979), em que o primeiro inciso, equivalente ao k1, era sobre a amortização dos investimentos públicos nas obras de infraestrutura de irrigação de uso comum, enquanto o segundo, equivalente ao k2, era para bancar as despesas de administração, operação, conservação e manutenção das infraestruturas de irrigação.

<sup>28</sup> Veja-se que o art. 28 prevê pagamentos periódicos para os Projetos *Públicos* de Irrigação, os quais, por serem *públicos*, conforme já apontado anteriormente, estão sujeitos ou à prestação *direta*, ou à *concessão* de serviço público (precedida ou não de obra pública) ou à *permissão* de serviço público (art. 25).

Portanto, e considerando que há dever de o concedente ou permissionário referendar os cálculos elaborados pela associação ou distrito de irrigação para fundamentar os valores de k1 e k2, estes são caracterizados como *tarifas*, na definição dada por ROSA, 2017 (Ponto 2), que compreende as tarifas como uma das modalidades de preço público, sendo ela a modalidade que passa por um controle muito mais próximo e rígido pelo fiscalizador.

Ainda que a associação gestora não possa aferir lucros pela arrecadação tarifária, depreende-se de KLEIN, MARQUES NETO, 2018, p. 139, nas palavras de MARQUES NETO, que a *remuneração tarifária* é caracterizada simplesmente pela *transferência do custo dos serviços aos usuários* – ou seja, não há um dever de que a lucratividade do negócio do delegatário advenha somente ou necessariamente da remuneração tarifária. Ou seja, a modelagem da política tarifária não impõe que ela, por si só, gere lucratividade para a concessão ou permissão. Nessa toada, conforme BATISTA, 2005, p. 81: “A tarifa submete-se ao regime jurídico administrativo. É forma de remuneração dos serviços públicos. É o valor numérico da contraprestação arcada pelo usuário e pode, *ou não*, coincidir com o total da remuneração do prestador do serviço. Esta poderá ser incrementada via receitas acessórias ou alternativas, mantendo-se a modicidade tarifária”.

unidade parcelar, e ela será fixada casuisticamente pela pessoa jurídica que implantou tais infraestruturas – e, é claro, a infraestrutura da unidade parcelar só afetará a fixação da tarifa k1 caso *não* tenha sido o próprio agricultor o responsável pela implantação delas.

Veja-se que, de acordo com o modelo de negócio definido para esta CDRU de Tabuleiros Litorâneos do Piauí, a infraestrutura de irrigação de uso comum que será utilizada já foi quase toda implantada pelo DNOCS para atender a integralidade do território (i.e., Etapas 1ª e 2ª), remanescendo algumas obras e serviços.

A parcela remanescente para atender a 2ª Etapa terá seus investimentos possibilitados e amortizados somente pela exploração das terras irrigáveis por meio dos cultivos, bem como das terras não-irrigáveis (que não sejam para conservação) nas formas e maneiras que a concessionária desejar, após aprovação pelo concedente.

E mais: a administração, operação e manutenção das infraestruturas de irrigação de uso comum que atenderão de forma concomitante (e indissociável) tanto a 1ª Etapa quanto a 2ª Etapa, estão sob a responsabilidade atualmente da associação do Distrito de Irrigação Tabuleiros Litorâneos-PI (DITALPI), com a qual a concessionária tem a liberdade para interagir e negociar para viabilizar a execução das obras e assegurar sua realização dentro de determinados padrões aprovados pelo concedente, no caso, o DNOCS.

Assim sendo, *inexistirá pagamento da tarifa k1* – nem mesmo da 2ª Etapa sobre “parcelas ou usos ideais” da 1ª Etapa. Por sua vez, as tarifas k2.1 e k2.2 referentes à operação, manutenção e conservação da infraestrutura compartilhada entre a 1ª e a 2ª Etapa poderão ser pagas pela concessionária ao gestor do Perímetro, para fins de ressarcimento do custo “fixo anual para operação e manutenção do sistema de irrigação” e custos “variáveis com energia elétrica e demanda de água” dos cultivos, na proporção da área sob sua exploração e obedecidos os requisitos de homologação pelo proprietário das infraestruturas de uso comum (atualmente, DNOCS), conforme negociações entre concessionária e gestor.

## 6.6. Valor da Outorga

O valor da outorga corresponde à importância que a concessionária pagará ao concedente para obter o direito de explorar o objeto contratual. O edital deverá definir valor mínimo de outorga a ser atendido pelas propostas dos licitantes sob pena de desclassificação.

O valor mínimo de outorga calculado para o Projeto de Irrigação de Tabuleiros Litorâneos será de R\$ R\$224.226.363,00 (duzentos e vinte e quatro milhões, duzentos e vinte e seis mil e trezentos e sessenta e três reais). O valor foi definido a partir de indicação objetiva dos Estudos do Grupo 4.

## 6.7. Mecanismos de remuneração

A remuneração da concessionária será decorrente das atividades relacionadas à exploração agrícola e agropecuária da área concedida, a qual deverá ser suficiente para remunerar a empresa e, também, fazer frente aos investimentos necessários para implantar, administrar, operar e manter as infraestruturas de irrigação essenciais à realização das culturas.

Adicionalmente, será permitido à concessionária explorar a área não apta à irrigação com outras atividades, como a geração de energia elétrica renovável, armazenagem e beneficiamento da produção agrícola / agropecuária, sob sua conta e risco.

## 6.8. Prazo

Nos termos dos estudos de implantação de infraestrutura e de prestação de serviços de engenharia e econômico-financeiros fundamentadores desta modelagem, definiu-se o prazo de 35 (trinta e cinco) anos para que todos os investimentos promovidos para a irrigação e o cultivo das áreas da 2ª Etapa, bem como para administrar, operar e manter as infraestruturas de irrigação de uso comum que atendem indistintamente as duas etapas, sejam efetivados e amortizados.

Para a definição, considerou-se o cronograma de implantação do projeto, suas atividades e a exploração das receitas, além da possibilidade de continuidade da exploração da área após o prazo original, em função do exercício do direito de transferência de propriedade, no caso de cumprimento por parte da concessionária das metas contratuais específicas para esse fim.

## 6.9. Transferência do Direito de Uso ou Exploração da área a Terceiros

Conforme já exposto no modelo de negócio e com base no artigo 7º, § 2º, do Decreto-Lei 271/67, deve ser permitida a transferência do direito de uso ou exploração da área objeto da CDRU a empresas agrícolas e agropecuárias, a agricultores integrados ou a cooperativas, por meio de subconcessões ou outro instrumento semelhante, desde que atendam às condições de elegibilidade e habilitação jurídica a serem definidas no contrato.

A transferência do direito de uso ou exploração de área a terceiros poderá ser utilizada como estratégia da concessionária para o cumprimento ou aceleração do cronograma de ocupação e cultivo na área do empreendimento e, também, como fonte de receita. Caso a concessionária promova a transferência do direito de uso ou exploração dos terrenos irrigáveis (ou mesmo os não-irrigáveis passíveis de outros usos), poderá implantar cobranças pactuadas entre as partes de forma a manter seu negócio sustentável.

## 7. BENS REVERSÍVEIS

Bens reversíveis são aqueles bens *afetados* à prestação, à continuidade e à regularidade da prestação de um dado *serviço público*, sejam eles preexistentes a uma concessão, sejam eles objetivo do contrato que prevê a realização de obras públicas para *criar bens essenciais* à prestação do serviço, sendo impenhoráveis e inalienáveis enquanto essa caracterização persistir sobre tais bens. Por isso, no termo contratual, eles retornam ao concedente<sup>29</sup>.

Embora o objeto do contrato não compreenda a exploração de um serviço público e, portanto, não existam bens que possam ser considerados reversíveis sob a perspectiva do conceito jurídico, serão assim denominados no contrato aqueles bens que, ao final da vigência contratual, devem ser transferidos ou devolvidos ao concedente.

Nesse sentido, a concessionária deverá ser obrigada a reverter ao concedente toda a área objeto da CDRU, caso não cumpra com as metas definidas no contrato e, conseqüentemente, não exerça o direito à transferência da propriedade dos respectivos bens.

Havida a regular execução do contrato de concessão, feita a íntegra dos pagamentos previstos e verificado o cumprimento das metas, dos termos e dos prazos contratuais, será aberta a opção de transferência da propriedade de bens atrelados a esta concessão, mais especificamente os de irrigação e de apoio à produção, bem como as terras rurais, irrigáveis e não-irrigáveis, que serão objeto desta CDRU. Uma vez transferidos os referidos bens, não haverá bens a serem revertidos ao concedente.

As infraestruturas de irrigação de uso comum, que atendem de forma indistinta às duas Etapas do Projeto Público de Irrigação de Tabuleiros Litorâneos permanecem, durante a execução do contrato e após sua extinção, sob a responsabilidade do gestor do Perímetro.

<sup>29</sup> JUSTEN FILHO, 2003, pp. 328/331 e 570.



## 8. GARANTIAS E SEGUROS

Por se tratar de um contrato cuja duração é de 35 (trinta e cinco) anos e que envolve investimentos estimados pelos Estudos de Engenharia em R\$ 853.545.092,81 (oitocentos e cinquenta e três milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, noventa e dois reais e oitenta e um centavos), com certa flutuação no curso dos anos, será necessária a oferta de garantias e contratação de seguros pela concessionária.

### 8.1. Na Licitação: a Garantia da Proposta

A primeira de todas as garantias para esta concessão é aquela que se mostra como um critério de pré-habilitação, pois a validade da apresentação da proposta comercial para participação no leilão está condicionada à validade da garantia: a **garantia da proposta**, conforme possibilitada pelo art. 58 da Lei 14.133/21 e cuja importância de sua exigência já foi dada anteriormente – e fixada em 1% (um por cento) sobre o valor estimado da contratação, totalizando R\$ 8.535.450,93 (oito milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta reais e noventa e três centavos), podendo ser caução em dinheiro, ou seguro-garantia, ou fiança bancária.

### 8.2. Assinado o Contrato

Finda a licitação e assinado o contrato, necessário estipular certas garantias específicas para assegurar a regular execução contratual, visando garantir a execução contratual, mitigar eventuais danos que possam ser gerados pela concessionária ao Poder Concedente, caso ocorram inadimplementos pela concessionária – seja para mitigar o risco do crédito havido durante a negociação entre as partes, seja para garantir a execução de multas impostas por eventuais inadimplementos do contrato. Assim, a vigência das garantias, quaisquer que elas sejam (v. novamente art. 96, § 1º, Lei 14.133/21), deverá se estender ou ser renovada durante todo o prazo do contrato.

As garantias de cumprimento contratual costumam receber duas abordagens distintas (PORTUGAL RIBEIRO, 2011, pp. 126/127): a *completion guarantee*, que é garantia de término das obras e fabricação ou compra e instalação de equipamentos, e o *performance bond* (garantia de desempenho contratual), focado no desempenho de obrigações contratuais atinentes à operação dos serviços.

#### 8.2.1. Garantia da Execução

O contrato deve prever a contratação de Garantia de Execução a ser mantida durante toda a vigência do Contrato da CDRU. Durante a fase de implantação, recomenda-se a cobertura de 5% (cinco por cento) do valor total do investimento estimado para a implantação da infraestrutura de irrigação e de apoio. Concluída essa fase e iniciada a fase de Operação, a Garantia de Execução deverá ser de 5% do valor dos ativos que irão compor a infraestrutura de irrigação e de apoio compartilhada entre as Etapas 1 e 2.

Garantia de Execução		
Cobertura na Fase de Implantação	5% do total do investimento estimado para implantação da infraestrutura de irrigação e de apoio.	R\$ 8.909.771,00
Cobertura na Fase de Operação	5% do valor dos ativos que compõem a infraestrutura de irrigação e de apoio compartilhada entre as Etapas 1 e 2.	R\$7.485.308,50

### 8.2.2. Seguros exigidos

O Contrato deve exigir também a contratação pela concessionária dos seguintes seguros:

(i) seguro de danos materiais: cobertura de perda ou dano decorrente de riscos de engenharia, riscos operacionais e relativos às máquinas e equipamentos da concessão, incluindo a infraestrutura existente por ocasião da assinatura do Contrato e aquela que for construída pela concessionária durante a sua vigência; e

(ii) seguro de responsabilidade civil: cobertura de responsabilidade civil, cobrindo a concessionária e o Poder Concedente, bem como seus administradores, empregados, funcionários, prepostos ou delegados, pelos montantes com que possam ser responsabilizados a título de danos materiais, pessoais e morais, custas processuais e quaisquer outros encargos relacionados a danos materiais, pessoais ou morais, decorrentes das atividades abrangidas pela concessão.

As definições de parâmetros atrelados aos Seguros e Garantias se encontram disponíveis na Tabela 17<sup>30</sup> do Relatório Final da Modelagem Econômico-financeira – G4.

---

<sup>30</sup> Relatório final da Modelagem Econômico-Financeira – G4, fl. 36

## 9. LICITAÇÃO

### 9.1. Providências preparatórias

Estes *projetos, levantamentos, investigações e estudos* buscam atender a um Edital de Chamamento Público, o que *não serve* para uso imediato, direto e indistinto por órgãos e entes da Administração Pública federal, nos termos do art. 12 do Regulamento do PMI: antes disso, será necessário que o MIDR, junto ao DNOCS, analise se todos esses documentos atendem ao artigo 10 do referido Regulamento e, ocorrida a aprovação total ou parcial, informa-se isto aos interessados (artigo 14) e, ao mesmo tempo, à Administração faculta-se solicitar correções ou alterações (artigo 15, § 5º).

Concluída essa fase de *aprovação, revisão e incrementação internas*, dá-se atenção ao artigo 31 da Lei Federal nº 9.784/1999 (a Lei de Processo Administrativo federal – LPA), o qual traz que *quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada* – e, ora, o que estamos dizendo aqui é de um *processo decisório* sobre a suficiência, a validade e a necessidade dos estudos apresentados.

Aqui, a *parte interessada* é o público geral: de todos os agentes envolvidos na elaboração dos estudos, aqueles que possuem interesse direto ou indireto nos investimentos e sociedade civil em geral, tendo em vista o interesse público envolvido no empreendimento.

Dito isso, afirma-se aqui que o art. 31 da LPA traz um *poder-dever*, e não um *poder-opção*, de que as partes interessadas (direta ou indiretamente) nas consequências destes estudos sejam ouvidas pela Administração antes que os estudos sejam “fechados”. Assim, crê-se que a União Federal e demais órgãos envolvidos promovam ampla divulgação dos estudos para que sejam objeto de profundos e amplos debates sobre eles em audiências e consultas públicas – com os teores destes devendo ser todos analisados pelos envolvidos públicos antes de fechar os estudos *internamente*.

Além disso, um dos momentos que têm se mostrado essenciais para o sucesso das licitações envolvendo delegações, desestatizações e demais parcerias é a promoção de *road shows* – ou seja, o chamamento, o convite, a ampla divulgação a potenciais investidores e agentes privados que se interessem na parceria. Juntamo-nos, aqui, a PORTUGAL RIBEIRO (2011, p. 51):

*O road show pode ser feito na época da consulta pública, ou após publicada a versão final do edital. Quando realizado na época da consulta pública, além da função de divulgar o projeto e atrair potenciais participantes, ele tem também a função de colher sugestões de alterações. Quando realizado após a publicação final dos documentos, cumpre mais uma função de divulgação do projeto e atração de participantes, eis que o espectro de alterações cabíveis nessa fase, geralmente, é bem mais limitado. Achamos mais apropriado que o road show seja feito durante a consulta pública, exatamente para que o mapeamento de eventuais mudanças necessárias para a viabilidade do projeto possa ser realizado oportunamente, antes da publicação final do edital.* (grifou-se).

Isso finalizado, o Tribunal de Contas da União (TCU) deverá ser provocado pelo MIDR munido dos documentos previstos pelo art. 2º, § 2º, da Instrução Normativa nº 81/2018, bem como daqueles outros documentos listados nos arts. 3º e 5º, observando-se

um prazo *mínimo* de 90 (noventa) dias entre a disponibilização desses documentos e o lançamento público do Edital desta CDRU (art. 8º)<sup>31</sup>. No prazo de 75 (setenta e cinco) dias, o órgão técnico responsável pela análise da documentação a remeterá ao Relator para seu *pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados*.

Após a ampla divulgação e eventuais contribuições recebidas nos ambientes de consulta e audiência públicas, *road show* e pelo TCU, o MIDR deverá proceder com as alterações e conclusão das minutas do contrato e edital para que possa iniciar a fase externa da licitação.

## 9.2. Modelo Licitatório: modalidade e critério de julgamento

Ao procedimento licitatório será aplicável a Lei 14.133/2021 e, de forma subsidiária, a Lei 8.987/1995. Como esclarecido em tópicos anteriores, a aplicação subsidiária do regime da Lei Federal nº 8.987/95 advém do fato de o contrato trazer características típicas de concessão de serviço público embora o seu objeto não compreenda tal espécie de delegação.

Conforme próprio dos processos de desestatização, a *modalidade* será o leilão e o *critério de julgamento*, o de maior oferta ou maior valor de outorga, previsto no art. 15, II, da Lei 8.987/1995.

Importante apontar que a definição das técnicas de irrigação e exploração das terras serão definidas pela concessionária que explorará a CDRU – além de falarmos de um setor com grande maturidade técnica no Brasil<sup>32</sup>. Ao mesmo tempo, inexistirão quaisquer recolhimentos de tarifas (tipo específico de preço público) pela concessionária, mas de preços privados, quando cabíveis. Assim, são removidos os incisos I, III, IV, V, VI e VII, *restando tão-somente um critério de julgamento*: o de maior oferta de pagamento pela outorga da CDRU.

## 9.3. Participação de estrangeiros

Como se viu acima, a CDRU tem como objetivo conceder, por tempo certo e (nesta modelagem) determinado, o direito real resolúvel para cultivo da terra. Por tal razão, o objetivo é a entrega de imóvel para plenos uso e fruição e *quase* plena possibilidade de disposição – desde que a disposição seja sempre para um melhor uso do bem e nos estritos termos previstos pelos condicionamentos impostos no contrato de CDRU, caso a disposição ocorra durante sua vigência.

<sup>31</sup> Atenção à observação feita por ROSILHO (2019, p. 258): *são inconfundíveis* os documentos de planejamento da desestatização (art. 2º, § 2º) com (*estes*) estudos de viabilidade e modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica de emparceiramento (arts. 3º e 5º).

<sup>32</sup> Esta observação é importante porque autores como Maurício PORTUGAL RIBEIRO afirmam que o critério de técnica *deve* ser atrelado aos critérios de preço para a seleção de setores imaturos ou medianamente maduros (2011, pp. 15/18). Alguma dúvida pode surgir sobre a *expertise* nacional no tema ao se verificar o Capítulo 5 destes estudos jurídicos, em que se mostra pouca experiência da Administração Pública em Concessões de Projetos Públicos de Irrigação. Contudo, é de conhecimento geral que o Brasil é “o celeiro do mundo” e, para tanto, é necessário que a técnica irrigatória seja profundamente difundida entre os agricultores e demais práticos, técnicos e estudiosos envolvidos – não à-toa, a colonização agropecuária do Cerrado havida nas últimas três décadas é fortemente ligada a essa *expertise* privada. Assim sendo, há de se convir que o setor de irrigação privado é *muito desenvolvido* no Brasil, e, sendo esta modelagem destinada a gerar uma parceria público-privada, torna-se óbvio ser possível a seleção de concessionários somente com base em sua capacidade econômico-financeira, conforme traz o mesmo autor (2011, pp. 14/15).

Então, em linhas gerais, há uma “transferência intensa” de direitos reais sobre bens públicos a pessoas privadas, sendo, no caso desta modelagem, de uma grande área rural nos Municípios de Parnaíba, Buriti dos Lopes e Bom Princípio do Piauí. Por essa razão, existe um dever jurídico-contratual de previsão sobre as consequências da transferência de um direito real ao uso de imóvel por pessoas estrangeiras. Isso precisa ser observado por conta da Lei Federal nº 5.709/1971, a qual *regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil*.

Essa lei traz uma grande quantidade de restrições e condicionamentos para pessoas estrangeiras adquirirem terras no Brasil, a qual, por sua vez, é regulamentada pelo Decreto Federal nº 74.965/1974 e, para fins internos à administração pública federal, pela Instrução Normativa INCRA nº 88/2017 – dentre diversas outras normas procedimentais e complementares sobre o tema aqui disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entidade supervisionada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e que tem a competência de, dentre outras, conceder as autorizações de aquisição de terras por estrangeiros em sua Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições por Estrangeiros.

Nos termos da Lei 5.709/71, em relação aos limites *qualitativos* para aquisição de imóveis rurais no Brasil pelas pessoas jurídicas estrangeiras (art. 5º), exige-se que tenham dentre os seus objetivos estatutários implantar projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização, desde que tais projetos tenham sido aprovados pelo Ministério ou ente público correspondente (o que, aqui, já ocorreu), com as sociedades anônimas estrangeiras tendo, em suas ações, a forma nominativa (art. 6º).

Quanto aos limites *quantitativos*, o art. 12 da Lei 5.709/71 prevê que um Município não poderá ter mais de 25% (vinte e cinco por cento) de seu território pertencente a estrangeiros (pessoas físicas ou jurídicas), sendo que pessoas da mesma nacionalidade não poderão ter, somadas, mais que 10% (dez por cento) do território municipal.

Considerando a extensão do imóvel cujo direito real de uso e, posteriormente, a propriedade será transferida à concessionária, dificilmente aqueles limites legais serão ultrapassados.

Apenas na remota hipótese de a soma da área do território municipal hoje já pertencente a estrangeiros com aquela que será objeto da CDRU - e em seguida transferida para a propriedade da concessionária – ultrapassar os limites de 25% e 10% do território do município, conforme o caso, é que seria inviável a disputa da licitação por empresas estrangeiras.

Ainda nesta circunstância, não haverá qualquer impedimento de empresa estrangeira disputar a licitação e vir a celebrar o contrato. O impedimento ocorreria apenas por ocasião do exercício da opção da transferência da propriedade à concessionária. Para que isso não gere um desincentivo à participação de estrangeiros na licitação, o contrato preverá a possibilidade de a concessionária, caso seja empresa estrangeira ou subsidiária de empresa estrangeira, solicite a transferência da propriedade da área para pessoa física ou pessoa jurídica constituída no País que detenha contrato de subconcessão da área com a Concessionária ou para sociedade constituída no país por ela indicada.



## 9.4. Divulgação do Edital

Pelas razões expostas anteriormente, releva começarmos pela forma da sessão (se presencial ou eletrônica). O artigo 17, §§ 2º e 5º, da Lei 14.133/2021, prevê que *as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, sendo que a apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.*

No país, já existe um difundido costume de que todos os grandes projetos de emparceiramento e desestatização sejam realizados por meio *presencial*, e que estes aproveitem da profunda e inegável expertise acumulada há mais de duas décadas pela *B3 S.A. – Brasil, Bolsa, Balcão*, com sede no Centro Histórico de São Paulo/SP, em gerenciar leilões de licitações públicas, seguindo-se os termos de seu Manual de Procedimentos Operacionais de Negociação da B3. Os custos envolvidos na contratação da B3 para realizar o leilão são, em regra, transferidos contratualmente para a vencedora do certame.

Quanto ao prazo mínimo que a legislação recomenda entre a divulgação do Edital e a realização da sessão presencial, a [Resolução CPPI nº 1](#), de 13 de setembro de 2016, na redação conferida pela [Resolução CPPI nº 185](#), de 27 de abril de 2021, dispõe que *“O edital do empreendimento deverá prever prazo para o recebimento das propostas suficiente para que os interessados possam avaliar o projeto e as informações a ele relacionadas, considerando a complexidade, porte do empreendimento e promoção da concorrência da licitação”*.

## 9.5. Critérios de Habilitação

Os critérios gerais de habilitação são aqueles previstos pelo art. 62 da Lei 14.133/2021: (i) jurídica, (ii) técnica, (iii) fiscal, social e trabalhista e (iv) econômico-financeira. Os artigos 63 a 65 e 70 trazem orientações gerais para a fase da habilitação e, a partir daí, surgem efetivamente os critérios habilitatórios obrigatórios – os quais jamais poderão ser ultrapassados pela definição legal, ou definidos desproporcionalmente ante a contratação.

Quanto à **habilitação jurídica**, o artigo 66 define que só serão exigidos dois documentos: (1) comprovação de existência jurídica da pessoa; (2) e, quando cabível, autorização para exercício da atividade contratada.

Quanto à **qualificação técnica**, o extenso art. 67 prevê divisão em *técnico-profissional* e em *técnico-operacional* – a primeira, em referência ao conhecimento técnico-científico dos profissionais para executar o objeto da contratação; a segunda, à titularidade de equipamentos e pessoal necessários para executá-los, bem como de comprovação de ter experiência anterior compatível com o objeto a ser contratado (JUSTEN, 2023, p. 850).

Embora a regra prevista no regime geral de licitações seja da comprovação da capacidade técnica através de prova da experiência anterior da empresa e/ou do profissional na execução de objeto semelhante, deve-se ter em conta que o modelo de negócio em modelagem não importará na prestação de um serviço à Administração ou à população, mas a exploração agrícola de imóveis rurais de propriedade do DNOCS. A

concessionária e seu capital investido serão remunerados pelo produto da exploração agrícola e outras atividades associadas que venha a desenvolver na área. Significa que uma maior ou menor capacidade técnica e eficiência irá beneficiar ou prejudicar principalmente a própria concessionária.

Adicionalmente, considerando que parte considerável da infraestrutura já foi implantada pelo DNOCS e que a conclusão da implantação da infraestrutura e sua operação demandam competências técnicas disponíveis em abundância no mercado, entende-se que a exigência de capacidade técnica pode restringir a participação de potenciais investidores no certame sem resultar em benefício significativo quanto à capacidade de implantação e operação da infraestrutura e cumprimento das obrigações contratuais.

Por essa razão, abre-se a possibilidade de restringir as exigências de qualificação técnica à apresentação de declaração de visita à área objeto da CDRU e infraestruturas existentes, de modo a assegurar que o licitante conhecerá as condições técnicas em que explorará o ativo.

Quanto às **habilitações fiscal, social e trabalhista**, o art. 68 restringe quais documentos são exigíveis: (1) inscrição no CPF ou no CNPJ; (2) a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; (3) a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; (4) a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; (5) a regularidade perante a Justiça do Trabalho; (6) o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal<sup>33</sup>.

Por fim, quanto à **habilitação econômico-financeira**, o art. 69 apresenta que devem ser objetivamente trazidos de acordo com os coeficientes e índices econômicos previstos no edital nos termos justificados em seus estudos fundamentadores; limitando-se a (1) balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, e (2) certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Entende-se que as exigências de contratação de seguros e garantias e de aporte de recursos na SPE seriam instrumentos suficientes para garantir que os licitantes tenham capacidade financeira para cumprir com as obrigações contratuais.

<sup>33</sup> Declaração de que não possui menores de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e de menores de dezesseis anos em qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz (o que é possível a partir dos quatorze anos).

## 10. MATRIZ DE RESPONSABILIDADES

Para fins didáticos, as responsabilidades serão distribuídas em três grandes momentos: (1) Pré-Contratual, após a adjudicação do objeto licitatório à concessionária e antes da assinatura do contrato; (2) Pós-Contrato e Pré-Operação, até a operabilidade de todas as infraestruturas de irrigação; e (3) Operacional, quando os sistemas de irrigação já se encontrarem em atividade.

### 10.1. Fase Pré-contratual

As responsabilidades, aqui, serão basicamente da concessionária:

- (i) constituir a Sociedade de Propósito Específico (SPE) e comprovar a subscrição e integralização do capital social da SPE no valor mínimo;
- (ii) apresentar a garantia de fiel cumprimento do contrato;
- (iii) apresentar a obtenção das garantias e dos seguros ao concedente; e
- (iv) pagar os responsáveis pela elaboração do PMI e a B3 pela realização do leilão; e
- (v) pagar eventual ágio oferecido no processo licitatório.

### 10.2. Fase Pós-contratual e Pré-operacional

Responsabilidades da concessionária:

- (i) realizar o pagamento das parcelas da outorga vencidas no período, conforme cronograma e valores definidos no contrato;
- (ii) integralizar o restante dos 50% do capital social da SPE de acordo com o prazo definido no Contrato;<sup>34</sup>
- (iii) solicitar, junto aos órgãos ambientais competentes, a transferência da titularidade das licenças e autorizações ambientais existentes;
- (iv) obter, renovar e manter vigentes todas as licenças, permissões e autorizações necessárias;
- (v) cumprir as condicionantes ambientais já existentes ou que vierem a ser exigidas pelos órgãos ambientais, ainda que a licença seja obtida ou tenha sido solicitada por terceiros ou seja obtida pelo concedente, e arcar com os custos delas decorrentes;
- (viii) elaborar e manter atualizados os projetos de engenharia para a execução das obras de recuperação e ampliação da infraestrutura de irrigação;

<sup>34</sup> Idem

(ix) executar as obras e os serviços necessários à conclusão das obras, recuperação ou implantação da infraestrutura, atendendo integralmente aos parâmetros de desempenho e técnicos;

(x) obter os financiamentos necessários à exploração da concessão, de modo a cumprir com todas as obrigações; e

(xi) manter em vigor as apólices de seguro, nas condições estabelecidas neste Contrato.

Responsabilidades do concedente:

(ii) avaliar as soluções apresentadas pela concessionária nos anteprojetos e projetos executivos, bem como solicitar eventuais alterações e ajustes, em prazo definido no Contrato;

(iii) fiscalizar a execução do Contrato, diretamente ou mediante terceiros;

(iv) efetuar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando cabível, nos termos da lei e nas hipóteses previstas no Contrato.

### 10.3. Fase Operacional

Responsabilidades da concessionária:

(i) realizar o pagamento das parcelas da outorga vencidas no período conforme cronograma e valores definidos no Contrato;

(ii) subscrever e integralizar o capital social da SPE de acordo com o prazo definido no Contrato;

(iii) manter, conservar e operar os bens que integram a concessão, sejam reversíveis ou não;

(iv) manter vigentes todas as licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades objeto da Concessão;

(v) cumprir com as condicionantes ambientais já existentes ou que vierem a ser exigidas pelos órgãos ambientais, ainda que a licença seja obtida ou tenha sido solicitada por terceiros ou seja obtida pelo concedente, e arcar com os custos delas decorrentes;

(vi) ocupar a área irrigável objeto da CDRU com produção agrícola, durante o prazo de Concessão e de acordo com os prazos e condições definidos no Contrato, por meio próprio ou mediante subconcessão;

(vii) realizar a gestão do projeto de exploração agrícola perante o concedente;

(viii) operar, conservar e manter a infraestrutura de irrigação;

(ix) conservar e manter as áreas e bens da concessão; e

(x) manter em vigor as apólices de seguro indicadas no Contrato.

Responsabilidades do concedente:

- (i) adotar todas as providências para a transferência da propriedade da área da CDRU, uma vez declarado o direito da concessionária de exercer a opção de transferência de propriedade, na forma definida no Contrato;
- (ii) fiscalizar a execução do Contrato, diretamente ou mediante terceiros; e
- (iii) efetuar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando cabível, na forma definida no Contrato.



## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (ProGestão)**: A gestão de recursos hídricos no Piauí. Brasília (DF): ANA, 2023. Disponível em:

<<https://progestao.ana.gov.br/panorama-dos-estados/pi>>. Acesso em 16 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Certificado de Avaliação de Sustentabilidade da Obra Hídrica – CERTOH**: manual do usuário. Brasília (DF): ANA, 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-sre/certoh.pdf/view>>. Acesso em 18 set. 2023.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO DE PESQUISA E INOVAÇÃO NA AGRICULTURA IRRIGADA (INOVAGRI); VIANA, Joaquim Moreira. **Gestão, Operação e Manutenção de Perímetros Irrigados**. Brasília (DF): ANA, 2016. Acesso em 10 set. 2023. Disponível em: <<https://dspace.ana.gov.br/conhecerh/handle/ana/2517>>. (Série: Capacitação para Gestão das Águas).

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Contrato Administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012, 405 p.

BATISTA, Joana Paula. **Remuneração dos Serviços Públicos**. São Paulo: Malheiros, 2005, 126 p.

BRASIL. **Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022-2040**. 2 vols. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-recursos-hidricos-1>>. Brasília (DF): MIDR, mar./2022. Acesso em 1 set. 2023.

CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. **Comentários à Constituição do Brasil**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, 2504 p.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**, 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, 584 p.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**, vol. 5, 2ª ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1950, 480 p.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARNAÍBA (CBH-PARNAÍBA). **Página Inicial**. Teresina (PI): CBH-Parnaíba, 2023. Disponível em <<https://cbhparnaiba.com.br/>>. Acesso em 16 ago. 2023.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF). **Plano Nascente Parnaíba**: plano de preservação e recuperação de nascentes da bacia do rio Parnaíba. Eduardo Jorge de Oliveira Motta e Ney E. Wanderley Gonçalves (organizadores). Brasília (DF): IABS, 2016, 174 p. Disponível em: <<https://www.codevasf.gov.br/linhas-de-negocio/revitalizacao/protecao-de-nascentes-e-conservacao-de-agua-solo-e-recursos-florestais/arquivos/plano-nascente-parnaiba.pdf>>. Acesso em 16/08/2023.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro; ARRUDA, Carmen Silvia L. de; PICCELLI, Roberto Ricomini (coords.). **Lei de Licitações e Contratos Comentada**: Lei nº 14.133/2021, 3 vols. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**: Anotada. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2019, 498 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS (DNOCS). **História**. Brasília (DF): DNOCS, 4 out. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/dnocs/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historia>>. Acesso em 16 ago. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso Privativo de Bem Público por Particular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, 139 p.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**, 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, 1087 p.

FEITOSA, Antônio Carvalho; MACHADO, Frederico Orlando Calazans; LIBERATO, Paulo Ricardo de Moura; JUSWIAK, Valdir. **Desafios para a transferência de gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação**: proposta para a efetiva emancipação (relatório). Brasília (DF): Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Irrigação, CODEVASF, outubro/2014, 164 p. Acesso em 30 out. 2023 às 17h30. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSENIR/ArquivosPDF/Relatorio---Desafio-para-a-transferencia-de-gesto-dos-permetros-pblicos-de-irrigao.pdf>>.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001, 244 p.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas**: disciplina jurídica das águas doces, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, 249 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003, 654 p.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**, 2ª ed. Thomson Reuters Brasil, 2023, 1869 p.

KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Funções Administrativas do Estado. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo**, vol. 4, 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, 732 p.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, 422 p.

MARRARA, Thiago; FERRAZ, Luciano. Direito Administrativo dos Bens e Restrições Estatais à Propriedade. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo**, vol. 3, 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, 526 p.

MEDAUAR, Odete. **Controle Administrativo das Autarquias**. São Paulo: Bushatsky, 1976, 159 p.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MIDR). **Portal da Irrigação**. Brasília (DF): MIDR, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/irrigacao>>. Acesso em 11 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Estruturado pelo Governo Federal, primeiro leilão de concessão de projeto público de irrigação é realizado no País**. Brasília: MIDR, 01 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/com-apoio-do-governo-federal-primeiro-leilao>>.

de-concessao-de-projeto-publico-de-irrigacao-e-realizado-no-pais>. Acesso em 12 set. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA); SECRETARIA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (SNRH). **Caderno da Região Hidrográfica do Parnaíba**. Brasília (DF): MMA, 2006, 184 p. Disponível em:

<<http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/3487>>. Acesso em 16 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil)**. Brasília (DF): MMA, 2005, 242 p. Disponível em:<[https://antigo.mma.gov.br/estruturas/sedr\\_desertif/\\_arquivos/pan\\_brasil\\_portugues.pdf](https://antigo.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/pan_brasil_portugues.pdf)>. Acesso em 8 set. 2023.

PEREZ, Marcos Augusto. **O Risco no Contrato de Concessão de Serviço Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, 211 p.

PORTUGAL RIBEIRO, Maurício. **Concessões e PPPs**: Melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo, Atlas, 2011, 192 p.

RIBEIRO, Wladimir António. **Tarifa de Disponibilidade** (White Paper). São Paulo: Manesco Advogados, out./2023, 33 p.

ROSA, Íris Vânia Santos. Preço público. In **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/311/edicao-1/preco-publico>>. Acesso em 12 nov. 2023.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União**: competências, jurisdição e instrumentos de controle. São Paulo: Quartier Latin, 2019, 387 p.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS (SEMAR) DO ESTADO DO PIAUÍ (PI). **Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Piauí**: relatório-síntese. Teresina: SEMAR-PI, setembro de 2010. Disponível em: <<https://faolex.fao.org/docs/pdf/bra183822.pdf>>. Acesso em 16 ago. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Plenário. **Relatório de Auditoria TC nº 0307.079/2020-4. Acórdão nº 1345/2022**. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Julgado em 08 jun. 2022. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1345%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1345%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)>. Acesso em 12 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Plenário. **Relatório de Levantamento TC nº 029.486/2020-3. Acórdão nº 1462/2022**. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Julgado em 22 jun. 2022. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2451015/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2451015/NUMACORDAOINT%20asc/0)>. Acesso em 16 ago. 2023.

## APÊNDICES: MINUTAS PROPOSTAS

### I. Minuta de Edital

### II. Minuta de Matriz de Riscos

### III. Minuta de Contrato