

NOTAS SOBRE A ÁREA DE ATUAÇÃO DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF)

Luiz Ricardo Cavalcante¹

RESUMO

A área de atuação da Codevasf vem sendo continuamente expandida ao longo das últimas décadas. Neste boletim legislativo, apresenta-se um breve histórico da Companhia, descreve-se a evolução de sua área de atuação e reúnem-se exemplos de proposições legislativas em tramitação que visam a ampliá-la. Apresentam-se ainda ponderações sobre a possível reserva de iniciativa de proposições dessa natureza.

1 Introdução

A expansão da área de atuação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) tem sido objeto de diversas proposições legislativas ao longo dos últimos anos.² Neste boletim legislativo, apresenta-se um breve histórico da Companhia, descreve-se a evolução de sua área de atuação e reúnem-se exemplos de proposições legislativas em tramitação que visam a ampliá-la. Com isso, pretende-se amparar a discussão dos projetos de lei em tramitação e de eventuais proposições futuras que tratem desse objeto.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal.

² A Lei nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000, autorizou o Poder Executivo a alterar a razão social da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) para Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). Contudo, a Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, que dispõe sobre a criação da Codevasf, não foi alterada e continuou a utilizar a expressão “Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco”.

2 Breve histórico da Codevasf

Conforme indicado no *site* da Codevasf, a história da Companhia está associada à importância do rio São Francisco para o desenvolvimento econômico e social do país.³ Sua origem remonta à Constituição de 1946, em cujo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) se estabelecia, em seu art. 29, que o governo federal ficava obrigado a traçar e executar um plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do rio São Francisco e de seus afluentes. Esse mesmo dispositivo determinava que o governo federal deveria aplicar nessa iniciativa, a cada ano, “quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias”. Trata-se, assim, de um reconhecimento da importância do rio São Francisco para o desenvolvimento integrado das regiões que compõem sua bacia hidrográfica.

Com base nesse dispositivo constitucional, a Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948, criou a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). Quase vinte anos depois, o Decreto-Lei nº 292, de 28 de fevereiro de 1967, criou a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) como entidade autárquica, vinculada ao então Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. O § 2º do art. 1º desse Decreto-Lei estabelecia que a autarquia tinha como área de atuação a bacia do rio São Francisco.

A Suvale foi sucedida pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), instituída pela Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974. O art. 1º dessa Lei autorizava o Poder Executivo a criar a Codevasf como empresa pública vinculada ao então Ministério do Interior, e o art. 2º estabelecia que sua sede e foro seriam no Distrito Federal e sua atuação no vale do rio São Francisco nos Estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Goiás e no Distrito Federal. Em sua redação original, o art. 4º da Lei nº 6.088, de 1974, estabelecia, conforme transcrito abaixo, a finalidade da Codevasf.

Art. 4º A Codevasf tem por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo do Vale do São Francisco, diretamente ou por intermédio de entidades públicas e privadas, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários, podendo, para esse efeito, coordenar ou executar, diretamente ou mediante contratação, obras de infraestrutura,

³ Disponível em <https://goo.gl/zHaf6C>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

particularmente de captação de água para fins de irrigação, de construção de canais primários ou secundários, e também obras de saneamento básico, eletrificação e transportes, conforme Plano Diretor em articulação com os órgãos federais competentes.

Conforme se pode observar, a Lei nº 6.088, de 1974, definiu, originalmente, a atuação da Codevasf apenas na bacia hidrográfica do rio que lhe emprestou o nome.

De acordo com Relatório de Gestão da Codevasf relativo ao exercício de 2017, suas principais linhas de negócio naquele ano envolveram *i)* revitalização de bacias hidrográficas; *ii)* oferta de água; *iii)* agricultura irrigada; *iv)* inclusão produtiva; e *v)* adução de água bruta.⁴ O quadro 1 a seguir registra os segmentos e as intervenções relacionadas a cada um desses temas.

Quadro 1 – Principais linhas de negócio da Codevasf (exercício de 2017)

| Tema | Segmentos / intervenções |
|---------------------------------------|---|
| Revitalização de bacias hidrográficas | <ul style="list-style-type: none"> • Esgotamento sanitário • Ligações intradomiciliares • Sistemas de abastecimento de água • Processos erosivos |
| Oferta de água | <ul style="list-style-type: none"> • Barragens/Barreiros • Adutoras • Poços • Cisternas • Sistemas de abastecimento de água |
| Agricultura irrigada | <ul style="list-style-type: none"> • Gestão, administração e operação de projetos públicos de irrigação • Implantação de infraestrutura de uso comum para irrigação |
| Inclusão produtiva | <ul style="list-style-type: none"> • Aquicultura, apicultura, fruticultura, ovinocaprinocultura, agricultura familiar etc. • Capacitação de jovens • Obras de infraestrutura para escoamento de produção • Projetos e obras em infraestruturas urbana e rural • Operação dos Centros Integrados de Recursos Pesqueiros e Aquicultura |

⁴ Relatório de Gestão do exercício 2017. Disponível em <https://goo.gl/CYS9sJ>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

| Tema | Segmentos / intervenções |
|----------------------|---|
| Adução de água bruta | <ul style="list-style-type: none"> • Implantação do sistema de gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF) • Operação e manutenção do PISF |

Fonte: Relatório de Gestão do exercício 2017. Disponível em <https://goo.gl/CYS9sJ>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

3 Evolução da área de atuação da Codevasf

A Codevasf adota a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, de modo que sua área de atuação é definida em função desse conceito. A bacia hidrográfica corresponde à área na qual ocorre a captação de água para um rio principal e seus afluentes em decorrência de aspectos geográficos e topográficos. Na prática, essa definição pode gerar controvérsias em algumas situações. Pode ocorrer, por exemplo, que o fluxo de águas subterrâneas seja usado como argumento para justificar a inclusão de uma determinada região em uma bacia hidrográfica. Além disso, pode ocorrer que um determinado município tenha apenas uma fração de sua área incluída em uma bacia hidrográfica. Apesar dessas ressalvas, a utilização da bacia hidrográfica como unidade de planejamento é consistente com a própria finalidade da Companhia, que, conforme redação dada pela Lei nº 13.702, de 2018, consiste no “aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo das bacias hidrográficas que compõem sua área de atuação”.

Registram-se a seguir as leis que trataram da área de atuação da Companhia.

- Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, que dispõe sobre a criação da Codevasf e dá outras providências. Essa lei definiu, originalmente, a atuação da Companhia no vale do rio São Francisco. Com isso, a atuação da Codevasf alcançou as parcelas dos territórios dos Estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Goiás e do Distrito Federal abrangidas pela bacia desse rio.
- Lei nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000, que estendeu a atuação da Codevasf ao vale do rio Parnaíba, e, portanto, a uma parte dos Estados do Piauí e do Maranhão.
- Lei nº 12.040, de 1º de outubro de 2009, que passou a mencionar explicitamente o Estado do Ceará, que tem uma parte do oeste de seu território abrangida pela bacia do rio Parnaíba.
- Lei nº 12.196, de 14 de janeiro de 2010, que estendeu a atuação da Companhia aos vales dos rios Itapecuru e Mearim.

- Lei nº 13.481 de 18 de setembro de 2017, que incluiu o vale do rio Vaza-Barris na área de atuação da Codevasf.
- Lei nº 13.507, de 17 de novembro de 2017, que estendeu a área de atuação da Companhia aos vales dos rios Paraíba, Mundaú, Jequiá, Tocantins, Munim, Gurupi, Turiaçu e Pericumã e aos Municípios do Estado de Alagoas que não se encontram no vale do rio São Francisco.
- Lei nº 13.702, de 6 de agosto de 2018, que, entre outras providências, *i*) voltou a mencionar a bacia hidrográfica do rio Vaza-Barris (que não havia sido mencionada na Lei nº 13.507, de 2017); *ii*) incluiu as bacias hidrográficas dos rios Una, Real, Itapicuru e Paraguaçu na área da Codevasf; e *iii*) substituiu a menção aos “Municípios do Estado de Alagoas que não se encontram no vale do rio São Francisco” por “demais bacias hidrográficas e litorâneas dos Estados de Alagoas, Maranhão e Sergipe”.

Assim, após a promulgação da Lei nº 13.702, de 2018, a redação do art. 2º da Lei nº 6.088, de 1974, passou a ser:

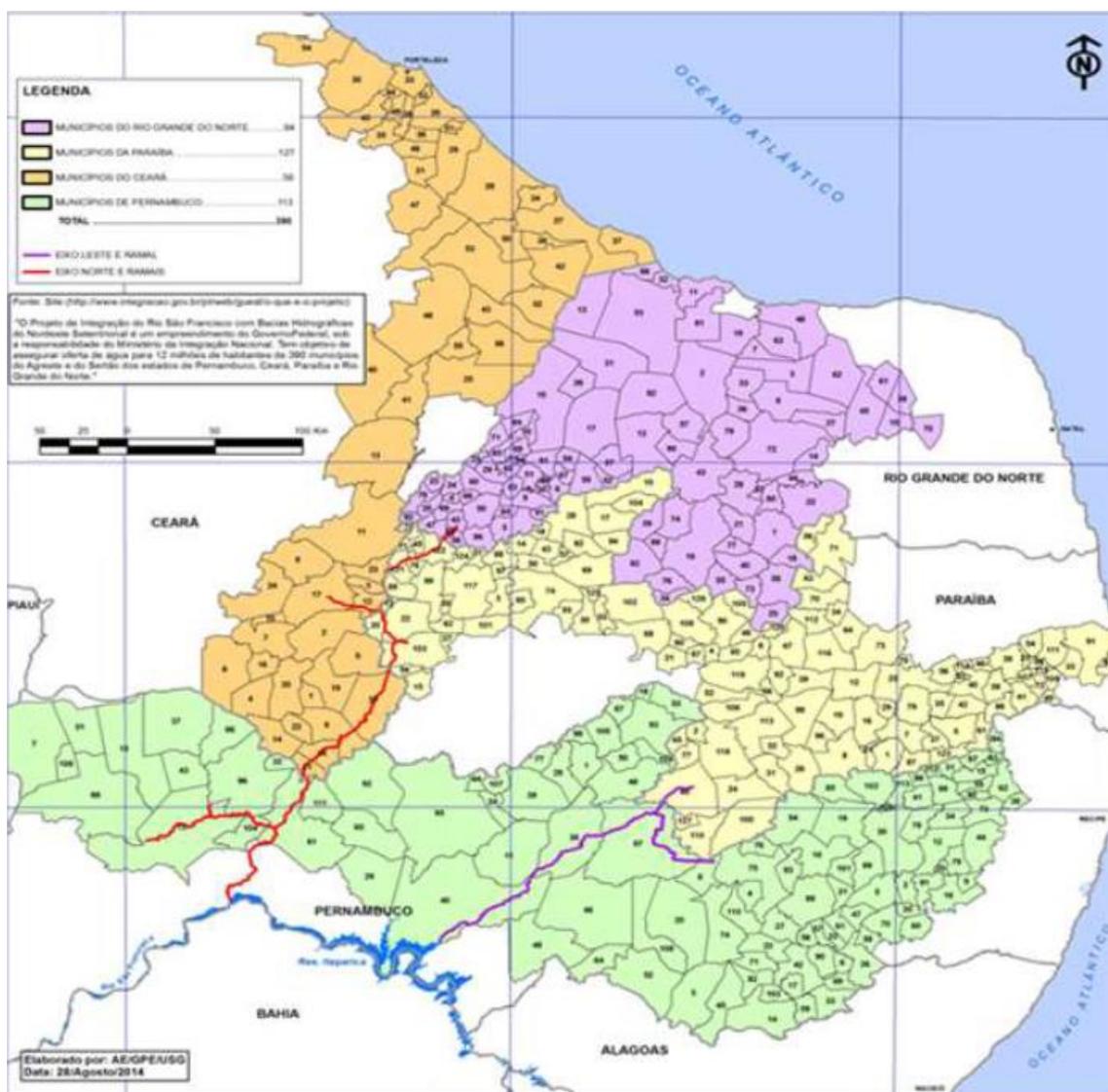
Art. 2º A Codevasf terá sede e foro no Distrito Federal e atuação nas bacias hidrográficas dos rios São Francisco, Paraíba, Itapicuru, Mearim, Vaza-Barris, Paraíba, Mundaú, Jequiá, Tocantins, Munim, Gurupi, Turiaçu, Pericumã, Una, Real, Itapicuru e Paraguaçu, nos Estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe,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

Dispositivos infralegais que tratam do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF) também afetaram a área de atuação da Codevasf. Em particular, o Decreto nº 8.207, de 2014, ao oficializar a Companhia como operadora federal do Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (SGIB), ampliou, na prática, sua área de atuação.⁵ Esse decreto estabelece que a região de integração compreende o conjunto de municípios abastecidos pelas estruturas

⁵ O art. 12 do Decreto nº 8.207, de 2014, estabelece que compete à Operadora Federal (isto é, à Codevasf) exercer as funções necessárias à operacionalização e à manutenção da infraestrutura decorrente do PISF. Assim, o escopo de atuação da Companhia, nesse caso, seria limitado à infraestrutura, e não alcançaria, em tese, ações de promoção do desenvolvimento integrado. Ainda que esse argumento possa ser eventualmente evocado, é difícil, na prática, distinguir uma ação da outra.

hídricas interligadas aos Eixos Norte e Leste do PISF e aos seus ramais, inseridos nas bacias e sub-bacias receptoras nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte. Nesse caso, o que define a presença de municípios e estados na região de integração é a presença de interligações aos Eixos Norte e Leste do PISF. Os 390 municípios beneficiados pelo projeto de integração estão indicados no mapa 1 a seguir. Uma listagem desses municípios está disponível no *site* do Ministério do Desenvolvimento Regional.⁶

Mapa 1 – Municípios beneficiados pelo PISF



Fonte: Relatório de Gestão do exercício 2017. Disponível em <https://goo.gl/CYS9sJ>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

⁶ Disponível em <https://goo.gl/TCNvBi>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

4 Exemplos de proposições legislativas em tramitação que visam a ampliar a área de atuação da Codevasf

Pesquisa não exaustiva indica que se encontram em tramitação, no Senado Federal, os seguintes projetos de lei que visam a ampliar a área de atuação da Codevasf:

- Projeto de Lei (PL) nº 1121, de 2019, que inclui a bacia hidrográfica do rio Capibaribe na área da atuação da Codevasf.
- Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 176, de 2017 (PL nº 4.632, de 2012, na Casa de origem), que inclui, na área de atuação da Codevasf, *i*) os vales dos rios Tocantins, Gurupi, Munim, Maracaçumé, Turiaçu, Preguiças, Periaá, e os sistemas hidrográficos das ilhas maranhenses e de seu litoral ocidental (bacias hidrográficas no Maranhão); e *ii*) os vales dos rios Jaguaribe, Banabuiú, Salgado, Curu, Acaraú, Coreaú, Jaburu, Poti, Aracatiaçu e Mundaú (bacias hidrográficas no Ceará).
- PLC nº 68, de 2015 (PL nº 2.351, de 2011, na Casa de origem), que inclui os vales dos rios Mucuri e Paraguaçu e o Estado da Paraíba na área de atuação da Codevasf. Essa proposição está pronta para deliberação do Plenário do Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, há um número proporcionalmente maior de proposições em tramitação que dispõem sobre a área de atuação da Codevasf. Alguns exemplos de projetos de lei dessa natureza apresentados nos últimos anos estão indicados a seguir.

- PL nº 527, de 2019, que altera a razão social da Codevasf e inclui o vale do Jequitinhonha em sua área de atuação.
- PL nº 10.756, de 2018, que inclui os estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte na área da atuação da Codevasf.
- PL nº 8.570, de 2017, que os rios Paraguaçu, Subaé, rio de Contas, Jequitinhonha, Jequiriçá e Mucuri na área de atuação da Codevasf.
- PL nº 9.346, de 2017, que inclui as bacias hidrográficas dos rios Una, Ipojuca, Capibaribe, Sirinhaém, Mundaú e de pequenos rios interiores (todas do estado de Pernambuco) na área de atuação da Codevasf.

Conforme se pode observar, há um número significativo de proposições legislativas que visam a ampliar a área de atuação da Codevasf. Em alguns casos, as proposições já se encontram, pelo menos em parte, prejudicadas porque a área de

atuação da Codevasf já alcançou as bacias hidrográficas pretendidas. Esse é caso, por exemplo, do PLC nº 176, de 2017 (originalmente apresentado em 2012 na Câmara dos Deputados), cujo foco são bacias hidrográficas no Maranhão e no Ceará. No caso do Maranhão, a Lei nº 13.702, de 2018, já atendeu ao que se pretendia com essa proposição. Com efeito, a Lei nº 13.702, de 2018, incluiu, na área de atuação da Codevasf, as demais bacias hidrográficas e litorâneas dos Estados de Alagoas, Maranhão e Sergipe.

No caso do Ceará, a inclusão das bacias hidrográficas resultou de emenda aprovada na Comissão da Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) da Câmara dos Deputados. Também nesse caso, pode-se dizer que a proposição já estaria parcialmente prejudicada em virtude da atuação da Companhia no conjunto de municípios abastecidos pelas estruturas hídricas interligadas aos Eixos Norte e Leste do PISF e aos seus ramais, inseridos nas bacias e sub-bacias receptoras nos estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte.

Outro aspecto que se pode observar ao se examinarem os exemplos apresentados é que, embora em alguns casos se faça referência ao conceito de bacia hidrográfica – usado como unidade de planejamento pela Companhia –, há casos em que se mencionam estados inteiros ou rios. Nesse sentido, a padronização da unidade de planejamento é desejável para evitar inconsistências na atuação da Companhia. Em alguns casos, eventuais inconsistências já foram objeto de substitutivo que as corrigem. Esse é caso, por exemplo, do PL nº 10.756, de 2018, cujo substitutivo apresentado na Cindra faz referência às bacias hidrográficas, e não aos estados.

Convém observar que, em tese, projetos de lei de iniciativa parlamentar com o propósito de ampliar a área de atuação da Codevasf poderiam vir a ser considerados inconstitucionais por incidirem em vício de iniciativa, dado que visam a ampliar atribuições de entidade da Administração Pública, o que é vedado pela Carta Magna de acordo com a interpretação clássica assentada na doutrina e na jurisprudência do STF. Essa percepção ampara-se, por exemplo, no trabalho de Cavalcante Filho (2013, p. 27), do qual se extraiu o trecho a seguir:

[...] um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a já citada impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo.

Não se pode, segundo entendemos, criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes [...], sob pena de violação à alínea *e* do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.⁷

Da maneira análoga, Rezende (2017, p. 8) afirma que:

Extraem-se desse repertório jurisprudencial as seguintes conclusões sobre o entendimento historicamente prevalente no STF acerca do alcance da reserva de iniciativa para a criação de órgãos da Administração Pública: *i*) a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de iniciar o processo legislativo vale não apenas no caso de criação de órgãos, mas também de pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta; *ii*) a reserva não se limita à criação do órgão ou ente, mas se estende à criação ou modificação de suas atribuições; [...].⁸

Contudo, essa interpretação não impediu que a maioria das leis que ampliaram a área de atuação da Codevasf tenham advindo de iniciativas parlamentares, conforme se pode observar no quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Iniciativas parlamentares que ampliaram a área de atuação da Codevasf

| Norma gerada | Iniciativa |
|-------------------------|--|
| Lei nº 9.954, de 2000. | Projeto de Lei (PL) nº 3.179, de 1997 Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 34, de 1996 |
| Lei nº 12.040, de 2009. | Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 14, de 2007 PL nº 761, de 2003 |
| Lei nº 12.196, de 2010. | PLC nº 148, de 2008 PL nº 1.281, de 2007 |
| Lei nº 13.481 de 2017. | PL nº 5.423, de 2013 PLS nº 143, de 2012 |
| Lei nº 13.507, de 2017. | PL nº 4.450, de 2016 PLS nº 370, de 2014 |

Fonte: elaboração própria.

⁷ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas uma proposta de releitura do Art. 61, § 1º, II, E, da Constituição Federal*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fevereiro/2013 (Texto para Discussão nº 122). Disponível em: <<https://goo.gl/6QXZDH>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2018.

⁸ REZENDE, Renato Monteiro de. *A insustentável incerteza no dever-ser: reserva de iniciativa de leis, jurisprudência oscilante e a criação de fundos orçamentários*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2017 (Texto para Discussão nº 231). Disponível em: <<https://goo.gl/zwTQ2s>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2018.

5 Considerações finais

A área de atuação da Codevasf vem sendo continuamente expandida ao longo das últimas décadas. Conforme se observou neste documento, várias proposições legislativas em tramitação visam a ampliá-la ainda mais. É compreensível que os parlamentares busquem levar para as regiões que representam os benefícios do atendimento pela Codevasf, uma vez que a Companhia contribui para a organização de atividades produtivas e para a utilização racional e sustentável dos recursos naturais nas áreas em que atua. No limite, a inclusão de uma determinada bacia hidrográfica na área de atuação da Codevasf significa uma transferência de recursos da União para aquela região.

Convém ressaltar, porém, que um foco de preocupação da Codevasf com iniciativas que visam à ampliação de sua área de atuação é sua capacidade de atuar, de forma satisfatória, em uma área maior sem um correspondente aumento de recursos orçamentários e de pessoal. Nesse sentido, iniciativas que propõem a ampliação da área de atuação da Companhia poderiam ser acompanhadas de um esforço para dimensionar, de maneira adequada, incrementos orçamentários e de pessoal compatíveis com essa ampliação. De outra forma, a inclusão de novas bacias hidrográficas tenderá a reduzir a capacidade de intervenção da Codevasf nas regiões em que já atua.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

CAVALCANTE, L. R. Notas sobre a área de atuação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, junho/2019 (**Boletim Legislativo nº 79, de 2019**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 27 de junho de 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

