

São Paulo/SP, 11 de dezembro de 2024.

Ao

**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA NACIONAL DE FUNDOS E INSTRUMENTOS FINANCEIROS**

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR
Esplanada dos Ministérios, Bloco E, S/N - Zona Cívico-Administrativa
Ed. Sede, Brasília (DF) CEP: 70.067-901
Brasília, DF

Ref.: Consulta Pública | Processo nº 59000.009327/2022-11

Prezadas Senhoras,
Prezados Senhores,

O **MACHADO MEYER, SENDACZ E OPICE ADVOGADOS**, em parceria com o **GRI CLUB INFRASTRUCTURE**, grupo que congrega mais de 2.000 líderes de mercado no setor de Infraestrutura apresenta, em sede da consulta pública com processo nº 59000.009327/2022-11 ("Consulta Pública") do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional ("Ministério", "Ministério da Integração" ou "MIDR") e sob responsabilidade de sua Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros, contribuições à minuta de portaria apresentada na referida Consulta Pública ("Minuta de Portaria"). A elaboração da presente carta foi precedida de articulação e diálogo com diversos participantes do mercado financeiro e do setor de infraestrutura, incluindo titulares de projetos de investimento no setor de irrigação.

I. Introdução

Antes de tratarmos das propostas de alteração à Minuta de Portaria, gostaríamos de fazer uma breve contextualização sobre a Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024 ("Lei 14.801"), e o Decreto nº 11.964, de 26 de março de 2024 ("Decreto 11.964").

A Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011 ("Lei 12.431"), à época instituiu que certas emissões de valores mobiliários contariam com benefícios fiscais caso os recursos angariados fossem destinados ao financiamento de projetos prioritários no setor de infraestrutura. Dentre esses valores mobiliários com benefícios fiscais, as debêntures incentivadas se destacaram, mas sem prejuízo da importância das outras formas de financiamento de projetos de infraestrutura, como as cotas de emissão de fundo de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio fechado, nos

termos do artigo 2º da Lei 12.431. Tendo como objetivo fomentar o mercado de crédito e reduzir a dependência a bancos públicos no financiamento do setor de infraestrutura, os referidos benefícios fiscais buscam atrair investimentos do mercado de capitais para o setor de infraestrutura. Desde sua criação, a captação de recursos a partir de debêntures incentivadas progrediu significativamente ao longo dos últimos anos e, atualmente, o montante movimentado pelo mercado de debêntures incentivadas supera o montante de empréstimos do BNDES destinados ao setor de infraestrutura, como comprova a 109ª edição do “*Boletim Informativo de Debêntures Incentivadas*” do Ministério da Fazenda.

Apesar de sua implementação bem-sucedida, algumas mudanças e aprimoramentos às debêntures incentivadas e aos demais valores mobiliários com benefícios fiscais ainda se faziam necessárias, sobretudo em relação ao processo de obtenção das portarias de prioridade para emissão desses papéis.

Nesse sentido, a Lei 14.801, além de criar as debêntures de infraestrutura (com benefício fiscal focado agora no investidor em vez do emissor), que convivem com as debêntures incentivadas previstas na Lei 12.431, desburocratizou o sistema de aprovação de projetos considerados prioritários, tendo como pauta central a superação das aprovações ministeriais prévias, além de outras novidades e melhorias ao arcabouço dos valores mobiliários com benefícios fiscais destinados a projetos prioritários.

De mesma maneira, o Decreto 11.964 reforçou a modernização dos procedimentos de aprovação, prevendo que a necessidade de aprovação ministerial prévia poderá ocorrer apenas quando os projetos de investimento envolverem serviços públicos de titularidade de entes subnacionais. O Decreto 11.964 também delineou o escopo complementar dentro do qual as portarias ministeriais poderiam regulamentar o enquadramento de projetos como prioritários.

Frente a essa conjuntura, a presente Minuta de Portaria visa regulamentar o Decreto 11.964 e o enquadramento e a fiscalização dos projetos prioritários relacionados ao setor de irrigação, com a consequente revogação da Portaria do MIDR nº 1.936, de 14 de junho de 2023, relacionada ao arcabouço normativo anterior à Lei 14.801 e ao Decreto 11.964.

Com o objetivo de cumprir as diretrizes estabelecidas pela Lei 12.431, pela Lei 14.801 e pelo Decreto 11.964, além das demais normas aplicáveis ao tema, e após articulação com diversos agentes e instituições do mercado de infraestrutura, apresentamos as seguintes contribuições.

PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES

Tema 1 – A não necessidade do tipo societário “sociedade por ações” na Lei 12.431

Dispositivo em discussão:

"Art. 2º Os projetos de investimento no setor de irrigação deverão ser submetidos ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional por pessoas jurídicas constituídas como Sociedades por Ações, ou por suas controladoras, para enquadramento nos benefícios previstos no art. 2º da Lei n. 12.431, de 24 de junho de 2011, ou na Lei n. 14.801, de 9 de janeiro de 2024." [e § seguintes]

Sugestão de alteração:

*"Art. 2º Os projetos de investimento no setor de irrigação deverão ser submetidos ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional para enquadramento nos benefícios previstos no art. 2º da Lei n. 12.431, de 24 de junho de 2011, ou na Lei n. 14.801, de 9 de janeiro de 2024. [**alterado**]"*

*§ 1º No caso de captação de recursos para financiamento de projeto de investimento por meio da emissão debêntures incentivadas ou de debêntures de infraestrutura, a submissão que trata o caput deverá ser realizada por pessoa jurídica titular do projeto de investimento ou por sua controladora, desde que constituídas sob a forma de sociedade por ações. [**alterado**]"*

§ 2º As pessoas jurídicas mencionadas no § 1º podem assumir a forma de companhia aberta com valores mobiliários admitidos à negociação no mercado. [sem alteração]"

*§ 3º No caso de captação de recursos para financiamento de projeto de investimento por meio de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIDC ou Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI, a submissão que trata o caput deverá ser realizada por pessoa jurídica titular do projeto de investimento. [**alterado**]"*

§ 4º Cada projeto de investimento deverá ser submetido de forma individual para fins de financiamento, total ou parcial, com recursos captados por meio da emissão de debêntures, Fundos de Investimento em Direitos Creditórios - FIDC ou Certificados de Recebíveis Imobiliários - CRI. [sem alteração]"

§ 5º O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional instruirá um processo administrativo exclusivo para cada projeto submetido. [sem alteração]

Justificativa:

Nos termos dos artigos 52 a 74 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (“Lei das SAs”), debêntures (com benefícios fiscais ou não) apenas podem ser emitidas por sociedade por ações, não sendo possível sua emissão por sociedades de responsabilidade limitada, por exemplo. Devido a essa restrição legal, o artigo 2º da Lei 12.431 repetiu tal vedação e prevê expressamente que as debêntures incentivadas serão emitidas por sociedades por ações, sendo que há disposição equivalente na Lei 14.801.

Apesar disso, como é reconhecido no artigo 2º, inciso III, do Decreto 11.964, há outros valores mobiliários com benefícios fiscais sujeitos ao Decreto 11.964, além das debêntures incentivadas e de infraestrutura. Um desses valores mobiliários com benefícios fiscais são as “*cotas de emissão de fundo de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio fechado, relacionados à captação de recursos com vistas em implementar projetos de investimento na área de infraestrutura, ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, considerados como prioritários na forma regulamentada pelo Poder Executivo federal*”, nos termos do artigo 2º da Lei 12.431. No caso de captação de recursos para financiamento de projeto de investimento por meio de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIDC, não há se falar de emissão por sociedade por ações, por não ser uma restrição que existe na Lei 12.431 nem na Lei 14.801, sendo uma imposição única e exclusivamente sobre os emissores de debêntures incentivadas e de infraestrutura, à luz da Lei das SAs.

Adicionalmente, como se vê no item 2.1.4, alínea “g”, do Anexo Único da Minuta de Portaria, está previsto que a “*cópia do contrato social ou estatuto social da Proponente, arquivado na Junta Comercial competente*” poderá ser apresentada pelo titular do projeto de investimento para fins de protocolo de seu projeto no âmbito do autoenquadramento como prioritário. Ou seja, o próprio Ministério reconhece que outros tipos de sociedade poderão ser adotados pelos titulares dos projetos de investimento, a depender do caso.

Dessa forma, entendemos que a inclusão e o esclarecimento acima são fundamentais para garantir que os projetos prioritários relacionados ao setor de irrigação possam ser financiados não somente pelas debêntures incentivadas e de infraestrutura, mas pelos diversos valores mobiliários com benefícios fiscais destinados a projetos prioritários, a saber: debêntures incentivadas, certificados de recebíveis imobiliários e por financiamentos estruturados por meio de cotas de emissão de fundo de investimento em direitos creditórios (todos previstos no artigo 2º da Lei 12.431), títulos emitidos no mercado internacional (conforme previsto no artigo 1º, XIII, da Lei nº 9.481, de 1997,

conforme alterado pelo artigo 8º da Lei 14.801), financiamentos estruturados por meio de cotas de emissão de fundo de investimento em participações em infraestrutura (FIP-IE) e de fundo de investimento em participação na produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação (FIP-PD&I) (conforme previsto na Lei nº 11.478, de 2007, conforme alterada pela Lei 14.801), entre outros.

Assim, como forma de prevenção de que as diversas formas de financiamento para projetos prioritários relacionados ao setor de irrigação sejam desconsideradas na regulamentação do tema pelo Ministério, sugerimos que as alterações acima sejam implementadas na Minuta de Portaria.

Tema 2 – Aprovação do projeto de investimento pela Secretaria Nacional de Segurança Hídrica antes da emissão de valores mobiliários com benefícios fiscais

Dispositivos em discussão:

"Art. 3º Para que o projeto de investimento seja considerado enquadrado como prioritário na área de infraestrutura para o setor de irrigação, cabe ao titular do projeto assegurar, na data de apresentação do requerimento de registro da oferta pública dos valores mobiliários à Comissão de Valores Mobiliários - CVM, o atendimento aos critérios estabelecidos no Decreto n. 11.964, de 26 de março de 2024, e às condições complementares estabelecidas no Anexo Único desta portaria." [...]

ANEXO ÚNICO [...]

4. VERIFICAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DO PROJETO: [...]

4.3 Verificadas e sanadas as condições previstas nos itens 4.1 e 4.2, bem como esclarecidos os aspectos técnicos dos projetos de investimento, a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica emitirá, em até 15 (quinze) dias úteis, prorrogáveis uma vez por igual período, parecer opinativo sobre a regularidade do enquadramento do projeto como prioritário, que será imediatamente encaminhado à CVM e à Secretaria da Receita Federal, por meio de ofício, e ao titular do projeto, por meio de correio eletrônico.

4.3.1 Recomenda-se que o titular do projeto aguarde o recebimento do parecer opinativo a que se refere o item 4.3 antes da realização da primeira emissão dos valores mobiliários com incentivos fiscais.

4.3.2 Na hipótese de parecer opinativo orientando pelo não enquadramento do projeto como prioritário, a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica ordenará o

arquivamento do processo administrativo.

Sugestão de alteração:

Sugerimos a exclusão do item 4. e seguintes do Anexo Único, especialmente item 4.3.1.

Justificativa:

Apesar da importância do desenvolvimento de meios de adequados de fiscalização pelo Ministério para a devida fiscalização dos projetos apresentados, a redação original do dispositivo “4. Verificação do Enquadramento do Projeto” (especialmente “4.3.1”) inova ao impor um mecanismo de análise prévia dos projetos de investimento, que ocorreria antes da emissão de valores mobiliários com benefícios fiscais. Esse processo poderia levar até 30 dias úteis (aproximadamente 45 dias corridos) para o Ministério e para Secretaria Nacional de Segurança Hídrica autorizarem o titular do projeto a emitir valores mobiliários com benefícios fiscais, indo contra os aprimoramentos trazidos pela Lei 14.801 (que incluiu o §9º no artigo 2º da Lei 12.431) em favor da agilidade do mercado de capitais e das emissões de valores mobiliários, além da regra geral de dispensa da aprovação ministerial prévia, também prevista no artigo 3º, *caput* e §1º, do Decreto 11.964.

Como exposto na introdução acima, a Lei 14.801 e o Decreto 11.964 aprimoraram os procedimentos de aprovação do projetos de investimento como prioritários ao torná-los mais céleres, prevendo que a necessidade de aprovação ministerial prévia poderá ocorrer apenas quando os projetos de investimento envolverem serviços públicos de titularidade de entes subnacionais. O Decreto 11.964 também delineou o escopo complementar dentro do qual as portarias ministeriais poderiam regulamentar o enquadramento de projetos como prioritários, sendo que a exigência em portaria normativa de aprovação pelos ministérios e as suas entidades e agências reguladoras apenas poderá ocorrer nos casos de “*projetos que envolvam serviços públicos de titularidade dos entes subnacionais, quando for pertinente*”, nos termos do artigo 6º e do artigo 15 do Decreto 11.964.

Por essa razão, entendemos que o mecanismo de análise prévia, anterior à emissão dos valores mobiliários com benefícios fiscais é incompatível com a Lei 12.431 (conforme alterada pela Lei 14.801) e com o Decreto 11.964.

Tema 3 – Dispensa de aprovação ministerial prévia

Dispositivo em discussão

“Art. 5º Fica dispensada a aprovação ministerial prévia para os projetos que

envolvam serviços públicos de titularidade dos entes subnacionais.”

Sugestão de alteração:

Sugerimos que seja esclarecido que não haverá procedimento de aprovação ministerial prévia (ou seja, antes da emissão dos valores mobiliários com benefício fiscal) para todos os projetos enquadráveis no artigo 1º, *caput* e §1º e §2º, da Minuta de Portaria, como se segue:

“Art. 5º Fica dispensada a aprovação ministerial prévia para os projetos que se enquadrem nesta Portaria, inclusive àqueles que envolvam serviços públicos de titularidade dos entes subnacionais.”

Justificativa:

Para maior segurança jurídica e previsibilidade aos titulares dos projetos de investimento, conforme previsto no artigo 2º, §9º, da Lei 12.431 e do artigo 3º, *caput* e §1º, do Decreto 11.964, recomendamos que seja previsto expressamente que os projetos enquadrados como prioritários no âmbito da Minuta de Portaria estão dispensados de aprovação ministerial prévia (ou seja, antes da emissão dos valores mobiliários com benefício fiscal), inclusive em relação aos projetos de investimento públicos ou privados, desde que cumpram os requisitos do artigo 5º, *caput* e incisos I e II, do Decreto 11.964 e do Anexo Único da Minuta de Portaria.

Tema 4 – Dispensa do Parecer Técnico da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico previsto no item 3.1.3 do Anexo Único

Dispositivo em discussão

“ANEXO ÚNICO

3. CRITÉRIOS ESPECIAIS PARA PROJETOS COM AUTORIZAÇÕES PÚBLICAS

3.1.3 Parecer Técnico da Agência Nacional de Águas - ANA - Nos casos de autorizações relacionadas ao uso de recursos hídricos federais, o projeto deverá obter um parecer técnico da Agência Nacional de Águas - ANA, confirmando que o uso dos recursos pelo projeto prioritário não comprometerá o volume ou a qualidade dos recursos hídricos alocados para concessões ou permissões existentes na área de influência do projeto.”

Sugestão de alteração:

Suprimir item 3.1.3 do Anexo Único.

Justificativa:

A disposição acima cria uma obrigação redundante ao titular do projeto, tendo em vista que a outorga federal dos direitos de uso de recursos hídricos emitida pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”) em favor do titular do projeto já possui como finalidade atestar a disponibilidade hídrica e a sustentabilidade do projeto autorizado pela agência reguladora. No âmbito da outorga, diversas restrições à captação hídrica são impostas à autorizatária, além de referida autorização, por sua natureza precária, poder ser suspensa ou revogada imediatamente pela ANA quando for avaliado pela agência reguladora que há risco de comprometimento do volume ou da qualidade dos recursos hídricos em questão. Referida outorga federal dos direitos de uso de recursos hídricos emitida pela ANA já será apresentada ao Ministério, por força do 2.1.4, “d”, da Minuta de Portaria e do artigo 5º, inciso I do Decreto 11.964. Por essas razões, entendemos que não é necessário que todo o projeto seja reavaliado pela ANA, afetando o cronograma da emissão de valores mobiliários com benefícios fiscais por eventual demora na emissão de referido parecer, pois o projeto já foi avaliado no âmbito da outorga federal dos direitos de uso de recursos hídricos emitida pela agência reguladora.

Tema 5 – Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos

Dispositivo em discussão

“ANEXO ÚNICO

2. PROCEDIMENTO PARA O CADASTRAMENTO DE PROPOSTAS:

2.1.4 Documentação técnica complementar a ser apresentada:

d) Cópia do contrato de concessão, permissão, autorização ou arrendamento, no escopo do qual esteja inserido o projeto de investimento; [...]

5. ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO PROJETO:

5.4 Caso o contrato de concessão, permissão, autorização ou arrendamento termine antecipadamente, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional deverá comunicar o fato à CVM e à Secretaria da Receita Federal, para que decidam quanto à manutenção do status do projeto como sendo prioritário. [...]

6. ADITAMENTO DO PROJETO DE INVESTIMENTO:

6.3 Em caso de mudanças que alterem a natureza ou o valor do investimento, o emissor deverá solicitar à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica o aditamento dos termos do projeto de investimento, que apenas será aceito se as mudanças:

b) estiverem dentro do escopo do contrato de concessão, permissão, autorização ou arrendamento;

Sugestão de alteração:

Reconhecer expressamente nos itens 2.1.4, "d", 5.4 e 6.3, "b", do Anexo Único que a "outorga dos direitos de uso de recursos hídricos" trata-se de um ato administrativo de "autorização".

2.1.4 Documentação técnica complementar a ser apresentada:

d) Cópia do contrato de concessão, permissão, autorização (inclusive, mas não limitado a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos) ou arrendamento, no escopo do qual esteja inserido o projeto de investimento; [...]

Justificativa:

Nos termos da Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a ANA e a Política Nacional de Recursos Hídricos, a "outorga dos direitos de uso de recursos hídricos" trata-se de um ato administrativo de "autorização", conforme expresso no artigo 4º, inciso IV e §7º, e artigo 5º da referida lei, podendo a emissão de tais autorizações ser delegada pela ANA a outras agências de água ou de bacia hidrográfica estaduais ou municipais.

Para não restar dúvidas sobre a caracterização da outorga dos direitos de uso de recursos hídricos como "autorização" e a possibilidade de o titular do projeto apresentar tal para fins de enquadramento como projeto considerado prioritário, recomendamos que a sugestão acima seja adotada.

Cordialmente,