



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



MENSAGEM Nº 432

VETO TOTAL

AO PL 053/20

Lido no expediente

023ª Sessão de 06/05/20

Às Comissões de:

(5) Justica

()

()

()

Secretário

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS E
SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 053/2020, que "Obriga a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC), até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências", por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 205/20, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), no Parecer nº 202/2020, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), e no Parecer do BADESC, constante dos autos do processo administrativo nº SCC 5391/2020.

O PL nº 053/2020, ao pretender direcionar, mesmo que de forma temporária, os recursos remanescentes da linha de crédito do BADESC, reter neste ano todos os valores correspondentes aos juros sobre capital próprio e lucros para aplicação em linhas de crédito, determinar ao Poder Executivo que subsidie os juros e encargos dessa linha de crédito, bem como prorrogar o prazo de pagamento das parcelas de empréstimos dos Municípios e dos estabelecimentos de contribuinte optante do Simples Nacional, está eivado de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, visto que invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matéria de caráter orçamentário e financeiro, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32, no inciso III do § 2º do art. 50, no inciso I do *caput* do art. 71, no art. 120, no art. 122 e nos incisos I e VI do *caput* do art. 123, todos da Constituição do Estado. Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Em que pesem os elevados propósitos dos nobres parlamentares, o projeto de lei padece de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, porque trata de matéria orçamentária e financeira de iniciativa privativa do Governador do Estado, além de criar atribuições e obrigações ao Poder Executivo e ferir o princípio da independência dos Poderes.

De acordo com a Lei Complementar nº 741/2019, o BADESC é sociedade de economia mista estadual, dotada de personalidade jurídica de direito privado, prestadora de serviços públicos e sujeita a regime especial, vinculada diretamente ao Governador do Estado [...].

Ao Expediente da Mesa
Em 05/05/2020
Deputado Laércio Schuster
1º Secretário



Assim, o BADESC é instituição financeira integrante do sistema financeiro nacional e, por este motivo, tem suas atividades sujeitas aos ditames do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, na forma dos arts. 1º, 17 e 18 da Lei Federal n. 4.595/64, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias e cria o Conselho Monetário Nacional.

Na qualidade de instituição financeira, as operações de crédito do BADESC são igualmente regradas pelo Conselho Monetário Nacional, sob a fiscalização do Banco Central do Brasil. É o que se infere dos arts. 4º e 9º da Lei Federal n. 4.595/64 [...].

Cabe, outrossim, ao Governador do Estado, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, a coordenação e orientação dessa agência de fomento estadual, inseridas no chamado controle (também denominado de tutela administrativa) dos entes integrantes da Administração Indireta.

Feito esse introito, tem-se que, ao obrigar o BADESC a direcionar todos os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para o ano 2020 para financiamento do capital de giro das empresas mencionadas, bem como reter neste ano todos os valores correspondentes aos juros sobre capital próprio e lucros para aplicação em linhas de crédito, e determinar ao Tesouro Estadual que subsidie os juros e encargos dessa linha de crédito, além de prorrogar o prazo de pagamento das parcelas de empréstimos dos Municípios e dos estabelecimentos de contribuinte optante do Simples Nacional, o projeto de origem parlamentar usurpa iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual, conforme se extrai da interpretação conjugada do disposto no art. 50, § 2º, III, no art. 120, § 3º, IV, e § 4º, no art. 122 e no art. 123, VI, da Constituição Estadual de 1989 [...].

A Lei nº 17.753, de 10 de julho de 2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício financeiro de 2020, prevê a seguinte política de aplicação para a Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (unidade orçamentária 41029):

"[...]"

Art. 45. O BADESC direcionará recursos próprios e recursos de terceiros para programas de crédito voltados para 4 (quatro) segmentos:

I – público, limitado aos Municípios;

II – privado, abrangendo pessoa natural, microempreendedor individual, microempresas, empresas de pequeno, médio e grande porte e outras entidades admitidas pelas fontes repassadoras de recurso ou identificadas pelo BADESC;

III – microcrédito, abrangendo todas as instituições de microcrédito produtivo e orientado; e

IV – rural, abrangendo todos os produtores rurais, cooperativas de produtores rurais e outros beneficiários do crédito rural admitidos pelo Banco Central do Brasil."

Nesse quadro, embora não constitua uma norma propriamente orçamentária, o art. 1º do autógrafo de projeto de lei, ao obrigar o direcionamento de todos os recursos remanescentes de 2020 a apenas um dos segmentos descritos, acaba por invadir a iniciativa privativa governamental na medida em que não guarda compatibilidade com a LDO 2020, cuja alteração depende de projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo (arts. 50, § 2º, III, e 120 da CESC/89).



Se a Constituição Estadual atribui ao Governador do Estado a iniciativa de leis que versam sobre as Diretrizes Orçamentárias, é forçoso concluir que toda a norma modificadora, ainda que de forma indireta, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, somente pode validamente existir se resultante de processo legislativo por ele iniciado.

[...]

Em consonância com os ditames constitucionais, a Lei nº 17.874, de 2019, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2020-2023, estabelece, em seu art. 7º, que “a exclusão de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou projeto de lei específico de alteração desta Lei”. De acordo com o § 2º, consideram-se alteração de programa: I – modificação da denominação, do objetivo ou do público-alvo do programa; e II – inclusão ou exclusão de subações.

Portanto, o art. 3º, ao criar subsídio econômico a ser concedido pelo Estado, está em desacordo com o PPA, cabendo a projeto de iniciativa do Executivo, nos termos do art. 7º da Lei do PPA 2020/2023 e dos arts. 50, § 2º, III, e 120 da CESC/89, propor a alteração, inclusão ou exclusão de programa, devidamente acompanhadas de exposição das razões que motivam a proposta.

Lembra-se, ainda, que é vedado, de acordo com o art. 123 da CESC/89: (I) iniciar programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e (II) realizar despesas ou assumir obrigações diretas que excedam créditos orçamentários ou adicionais. E compete ao Executivo a iniciativa do processo legislativo de autorização de abertura de créditos orçamentários adicionais.

Ao determinar a utilização, em favor do BADESC, de verba do Tesouro estadual, prevista para fonte orçamentária de contingenciamento, para subsídio dos juros da mencionada linha de crédito, o projeto de lei igualmente desatende à iniciativa privativa do Governador do Estado para apresentar proposição de natureza orçamentária e financeira, conforme se extrai do art. 50, § 2º, III, art. 120, §§ 1º, 2º e 4º, art. 122 e art. 123, I e VI, todos da Constituição Estadual de 1989.

[...]

Como se pode inferir, a operacionalização da utilização da reserva de contingência deve ocorrer por meio de abertura de créditos adicionais. E “toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto” (J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis. A Lei 4.320 Comentada - com a introdução de Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 107). Tal qual as demais leis orçamentárias, a iniciativa das leis que autorizam a abertura de créditos adicionais é privativa do Chefe do Executivo, conforme assevera Valdecir Pascoal: “A iniciativa das leis referentes a créditos adicionais é privativa do Chefe do Executivo, que deverá, obrigatoriamente, justificar as razões das novas adições ao orçamento.” (In: Direito Financeiro e Controle Externo. Ed. Campus. 6ª ed. p.48/49). Ainda: “Os projetos de crédito adicional visam alterar lei de iniciativa do Poder Executivo (arts. 84, XXIII, e 165, III, da Constituição Federal), donde se pode inferir que sua iniciativa cabe também privativamente ao Chefe desse Poder, obedecendo o princípio de que o acessório acompanha o principal.



Esse entendimento é reforçado pela estrutura do texto do art. 166 da Constituição, que aborda simultaneamente os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais" (Francisco De Paula Schettini. Emendas a projetos de lei de crédito adicional. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997, p. 197). Nesse mesmo sentido, as disposições do art. 122 e do art. 123, VI, da CESC/89.

Destarte, o art. 3º do projeto de lei contém vício de iniciativa, porque a utilização de créditos orçamentários que tenham como fonte de recursos a reserva de contingência está restrita, em regra, às hipóteses previstas no art. 5º, III, da LRF, e porque dependeria de proposta do Executivo para abertura de crédito orçamentário adicional.

Ademais, o autógrafo de projeto de lei ora analisado, além de conter vício de iniciativa quanto à matéria orçamentária, restringe a própria capacidade de governo, suprimindo a margem de apreciação do Poder Executivo e a autonomia dos entes controlados da Administração Indireta, caracterizando invasão do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, em afronta ao art. 71, que atribui privativamente ao Governador do Estado exercer, com o auxílio dos Secretários, a direção superior da Administração Estadual, e ao art. 32 da CESC/89, que contempla o princípio da independência dos Poderes, notadamente no que concerne à avaliação das medidas mais adequadas e prioritárias para enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus.

[...]

Ante o exposto, apesar do nobre intuito do Parlamento catarinense, opina-se pela inconstitucionalidade formal da medida legislativa aprovada, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da independência dos poderes, ao contrariar o disposto nos arts. 32, 50, § 2º, III, 71, I, 120, §§ 1º, 2º, 3º, IV, e 4º, I e II, 122, 123, I e VI, da Constituição Estadual de 1989, razão pela qual se recomenda a aposição de veto total ao Autógrafo do Projeto de Lei n. 053/2020.

Em adição ao parecer, o Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica da PGE destacou o seguinte:

[...] é preciso trazer ao debate a experiência do Estado vizinho, em situação legislativa que muito se assemelha ao autógrafo analisado. O Estado do Rio Grande do Sul vetou o projeto de lei de iniciativa parlamentar que pretendia conceder estímulos financeiros às cooperativas, mediante criação de um fundo financeiro. Em sua vez, a Assembleia Legislativa rio-grandense derrubou o veto e promulgou a lei. O Estado então ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2811), alegando justamente a afronta ao Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes. Em decisão unânime prolatada em 07 de novembro de 2019, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 11.829/2002, conforme se vê da seguinte ementa:

"EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA ESTADUAL COOPERATIVISTA. LEI 11.829/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INICIATIVA PARLAMENTAR. ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO DE ÓRGÃOS E ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CF/1988, ART. 61, § 1º, II, 'E'. ISENÇÕES, INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS.



CF, 155, § 2º, XII, 'G'. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONJUNTO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. 1. [...] 2. É competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conferida pelo art. 61, § 1º, II, 'e', da CF/1988, a iniciativa de lei que verse sobre alterações na estrutura da Administração Pública. 3. A imposição do Poder Legislativo ao Executivo do dever de conceder estímulos creditícios colide com o princípio constitucional da separação dos poderes. 4. [...] 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º, do parágrafo único do art. 10; e dos arts. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 21, bem como dar interpretação conforme ao art. 16, para excluir do seu alcance o ICMS, todos da Lei 11.829, de 5 de setembro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul." (ADI 2811, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 06-11-2019 PUBLIC 07-11-2019)

A partir deste precedente, que tem eficácia *erga omnes*, é possível concluir, ratificando o parecer do Procurador vinculado, que é inconstitucional a proposta de iniciativa legislativa que concede estímulos creditícios, por afronta ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

A SEF, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

Destacamos que enviamos os autos para manifestação da Diretoria do Tesouro Estadual - DITE, que é o órgão normativo com competência para coordenar e executar as atividades de movimentação dos recursos financeiros estaduais, monitorando o recolhimento das receitas e efetuando o acompanhamento e o controle das disponibilidades.

A referida Diretoria elaborou a Comunicação Interna nº 85/20, da qual se extrai:

"[...]"

Destacamos que o Poder Executivo já vinha trabalhando com a hipótese de auxiliar os micro e pequenos empreendedores estaduais, diante das medidas restritivas à economia decorrentes do enfrentamento da pandemia, entretanto o fez amparado por premissas técnicas, operacionais, e com vistas ao atendimento do maior número de empreendedores, alinhando-se às possibilidades de caixa do Tesouro do Estado.

A proposta, inclusive já remetida à Assembleia Legislativa, consta do processo SEF 3009/2020. Desse modo, sugerimos que o PL seja vetado, a fim de que a linha de crédito seja lançada conforme as premissas definidas no âmbito do Poder Executivo."

Com base na manifestação da área técnica, vislumbra-se que a matéria já está sendo tratada por meio de Projeto de Lei, enviado pelo Executivo à ALESC em 30/03/2020, por meio da Mensagem nº 413, que foi assim ementado (autos SEF 3009/2020): "Autoriza o Poder Executivo a conceder subsídio parcial da taxa de juros remuneratórios de operações de crédito a micro e pequenos empreendedores com sede no Estado, para enfrentamento dos prejuízos econômicos advindos da emergência de saúde pública provocada pelo coronavírus (COVID-19), e estabelece outras providências".



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Assim sendo, considerando que ambas as Leis têm objetivos em comum, com base na manifestação da DITE/SEF, sugerimos o veto do PL 53/2020, pois o projeto que já foi enviado pelo Executivo é mais adequado para concessão das linhas de crédito almejadas.

Por seu turno, o BADESC, por meio de manifestação de sua Consultoria Jurídica, igualmente recomendou vetar totalmente o PL, conforme os seguintes fundamentos:

[...] inicia-se o presente parecer citando e endossando expressamente o integral conteúdo do Ofício 019/2020 [do Gabinete da Presidência]:

"[...] manifestamos recomendação pelo veto integral/total ao Projeto de Lei nº 053/2020, pelas razões que compartilhamos a seguir:

[...]

A competência do Parlamento relativa às sociedades de economia mista, na sua atividade legislativa, limita-se ao previsto no art. 13, § 1º, 'a', da Constituição Estadual, ou seja, apenas autorizar a sua constituição. Não pode o Legislativo intervir na autonomia gerencial da Empresa, tampouco através de lei que viole os princípios da generalidade, impessoalidade e abstração.

As previsões constitucionais de intervenção do Estado na economia, definição de política econômica, de crédito etc., são operáveis por leis gerais e abstratas, e não por lei específica que intervenha diretamente na administração de uma empresa, não apenas por violar a separação dos Poderes (compete ao executivo a gestão das empresas públicas), mas sobretudo pelo fato de criação de lei que intervém diretamente na gestão de uma pessoa jurídica a que a Constituição Estadual submete ao regime próprio das empresas privadas (art. 135, § 1º). Trata-se de uma intervenção não na Economia, mas, sim, na gestão de uma empresa.

[...]

A Lei das Sociedades Anônimas atribui à alta administração da sociedade (Diretoria e Conselho de Administração) amplos poderes de gestão, porém imputam-lhes a responsabilidade pelas decisões tomadas. O PL simplesmente passa por cima de toda a institucionalidade, regras de governança e *compliance*, para determinar ao BADESC que concentre seu objeto social em uma única ação definida politicamente pelo Legislativo, e não tecnicamente pelo seu corpo técnico, sua Diretoria e seu Conselho de Administração. Trata-se de uma verdadeira intervenção na empresa.

O BADESC, enquanto sociedade de economia mista, tem suas decisões gerenciais tomadas nos termos da Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), Lei das Estatais (Lei 13.303/16) e Lei do Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64). Não pode uma lei estadual impor especificamente ao BADESC o exercício de uma atividade específica, com proibição de todas as outras, violando a competência da Diretoria e do Conselho de Administração para tomar tais decisões.

O PL/0053.3/2020 proíbe o BADESC de exercer qualquer outra atividade de crédito diferente daquela prevista no próprio projeto. Isso significa que Prefeituras não poderão receber crédito do BADESC para a construção de hospitais, aquisição de equipamentos hospitalares, compra de *kits* de testagem, creches, escolas.



Isso também significa que empresas de porte médio ou superior são consideradas não merecedoras de crédito e do direito à sobrevivência à crise. E que pese, de modo geral, serem as micro e pequenas empresas as maiores geradoras de emprego, as empresas de porte médio ou superior geram os empregos de maior estabilidade e durabilidade, e concentram grande contingente em uma só empresa. Por fim, estaria vedado também o atendimento ao setor de microcrédito por meio das OSCIPs, e como não temos estrutura nem custo para atender diretamente esse setor, ele ficaria absolutamente desamparado.

[...]"

Em conclusão, não obstante o presente parecer jurídico ter também abordado questões como legalidade e constitucionalidade, em atendimento ao art. 17, II, do Dec. 2.382/2014), conclui-se do texto supra a [...] interferência do Legislativo na condução administrativa do BADESC imposta pelo PL 053/2020, seja porque grande parte das políticas ali sugeridas já está em andamento por iniciativa do próprio BADESC, por sua Diretoria e corpo técnico, sob coordenação de seu acionista controlador, o Governo do Estado de Santa Catarina, seja porque a limitação da operação do BADESC somente àquela modalidade de crédito ali prevista, nas condições ali previstas, poderá ser potencialmente desastrosa não apenas para a saúde financeira do BADESC (sobretudo na situação econômica atual, já de per si periclitante), mas inclusive para entes públicos e privados que não estejam no escopo altamente restrito daquele PL 053/2020, que ficarão sem poder contar com o valioso instrumento do Fomento Público operado pelo BADESC.

Essas, senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 4 de maio de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 053/2020

Obriga a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC), até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica obrigada a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC) até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes, na data de publicação desta Lei, de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária.

§ 1º O crédito emprestado para o capital de giro das micro e pequenas empresas terá carência de pagamento de 6 (seis) a 12 (doze) meses e será quitado em até 36 (trinta e seis) meses, em parcelas iguais e sucessivas, sem juros, encargos ou multas.

§ 2º Ocorrendo inadimplência no pagamento do empréstimo, haverá recálculo da dívida, com a aplicação de taxa Selic entre a data da contratação e a data de vencimento do empréstimo, com antecipação de vencimento do total devido.

§ 3º Para obtenção do empréstimo de que trata este artigo, do tomador não deverá ser exigida garantia real e faturamento desproporcional ao valor do empréstimo.

§ 4º A Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC) deverá reter neste ano todos os valores correspondentes aos juros sobre capital próprio e lucros para aplicação em linha de crédito.

Art. 2º Após 90 (noventa) dias a partir da data de publicação desta Lei, eventual saldo não destinado ao financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, de que trata o art. 1º desta Lei, poderá ser disponibilizado por meio das demais linhas de crédito do BADESC.

Art. 3º O Governo do Estado de Santa Catarina subsidiará com a fonte orçamentária de contingenciamento, em favor do BADESC, os juros e os encargos da linha de crédito de que trata o art. 1º desta Lei.



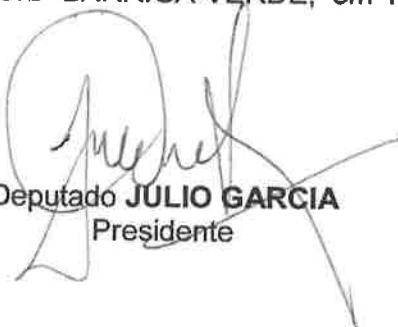
Art. 4º Fica prorrogado o prazo de pagamento, em 120 (cento e vinte) dias, das parcelas de empréstimos dos Municípios e dos estabelecimentos de contribuinte optante pelo Simples Nacional junto à Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC).

Parágrafo único. A suspensão temporária da dívida de empréstimo dependerá de prévia comunicação do contribuinte, via internet, por intermédio da página oficial da Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC).

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

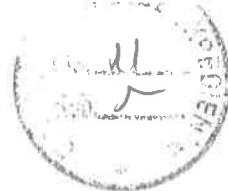
de 2020.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 7 de abril


Deputado **JULIO GARCIA**
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DO TESOIRO ESTADUAL – DITE



COMUNICAÇÃO INTERNA

	Nº 85/2020
DE: Diretoria do Tesouro Estadual (DITE)	DATA 13.04.2020
PARA: Consultoria Jurídica (COJUR)	
ASSUNTO: SCC 5392/2020 – Autógrafo PL 053/2020, direciona recursos programas BADESC	

Senhor Consultor Jurídico,

Trata-se de projeto de lei, de origem parlamentar, que “obriga a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC), até dezembro de 2020, a direcionar recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências”.

Pretende-se com a proposta, que até dezembro de 2020 os recursos de linhas de crédito do BADESC, inclusive de juros sobre o capital próprio e dividendos que o Estado tenha direito, sejam direcionados a linha de crédito para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária. Na minuta, já são previstas as condições do financiamento, como carência, prazo, bem como que não incidirão juros, encargos ou multas.

Destacamos que o Poder Executivo já vinha trabalhando com a hipótese de auxiliar os micro e pequenos empreendedores estaduais, diante das medidas restritivas à economia decorrentes do enfrentamento da pandemia, entretanto o fez amparado por premissas técnicas, operacionais, e com vistas ao atendimento do maior número de empreendedores, alinhando-se às possibilidade de caixa do Tesouro do Estado.

A proposta, inclusive já remetida à Assembleia Legislativa, consta do processo SEF 3009/2020. Desse modo, sugerimos que o PL seja vetado, a fim de que a linha de crédito seja lançada conforme as premissas definidas no âmbito do Poder Executivo.

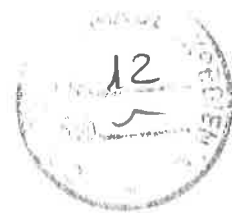
Atenciosamente,

(documento assinado eletronicamente)

Arleny Jaqueline Mangrich Pacheco
Diretora do Tesouro Estadual



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 202/2020/COJUR/SEF

Florianópolis, 14 de abril de 2020

Processo: SCC 5392/2020

Interessado: DIAL/CC

Ementa: Autógrafo Projeto de Lei nº 053/2020.

Senhor Secretário,

Tratam os autos de autógrafo do Projeto de Lei nº 053/20, de origem parlamentar, que *"Obriga a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC), até dezembro de 2020, a direcionar recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências"*.

A DIAL, por meio do Ofício 368-20/CC-DIAL-GEMAT, solicita a análise do referido projeto nos moldes do inciso II do art. 17 do Decreto 2.382/2014, o qual dispõe, *in verbis*:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à **existência ou não de contrariedade ao interesse público**; e

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências (grifei).



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA**



Em decorrência desta previsão, a análise deste parecer cinge-se à verificação de existência ou não de contrariedade ao interesse público do referido projeto, sendo que cabe à Procuradoria Geral do Estado manifestar-se sobre a legalidade e constitucionalidade.

Destacamos que enviamos os autos para manifestação da Diretoria do Tesouro Estadual – DITE, que é o órgão normativo com competência para coordenar e executar as atividades de movimentação dos recursos financeiros estaduais, monitorando o recolhimento das receitas e efetuando o acompanhamento e o controle das disponibilidades.

A referida Diretoria elaborou a Comunicação Interna nº 85/20 (anexa), da qual se extrai:

Pretende-se com a proposta, que até dezembro de 2020 os recursos de linhas de crédito do BADESC, inclusive de juros sobre o capital próprio e dividendos que o Estado tenha direito, sejam direcionados a linha de crédito para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária. Na minuta, já são previstas as condições do financiamento, como carência, prazo, bem como que não incidirão juros, encargos ou multas.

Destacamos que o Poder Executivo já vinha trabalhando com a hipótese de auxiliar os micro e pequenos empreendedores estaduais, diante das medidas restritivas à economia decorrentes do enfrentamento da pandemia, entretanto o fez amparado por premissas técnicas, operacionais, e com vistas ao atendimento do maior número de empreendedores, alinhando-se às possibilidades de caixa do Tesouro do Estado.

A proposta, inclusive já remetida à Assembleia Legislativa, consta do processo SEF 3009/2020. Desse modo, sugerimos que o PL seja vetado, a fim de que a linha de crédito seja lançada conforme as premissas definidas no âmbito do Poder Executivo (grifei).

Com base na manifestação da área técnica, vislumbra-se que a matéria já está sendo tratada por meio de Projeto de Lei, enviado pelo Executivo à



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA**



ALESC em 30/03/2020 por meio da Mensagem nº 413, que foi assim ementado (autos SEF 3009/2020): *"Autoriza o Poder Executivo a conceder subsídio parcial da taxa de juros remuneratórios de operações de crédito a micro e pequenos empreendedores com sede no Estado, para enfrentamento dos prejuízos econômicos advindos da emergência de saúde pública provocada pelo coronavírus (COVID-19), e estabelece outras providências"*.

Assim sendo, considerando que ambas as Leis tem objetivos em comum, com base na manifestação da DITE/SEF, sugerimos o veto do PL 53/2020 pois o projeto que já foi enviado pelo Executivo é mais adequado para concessão das linhas de crédito almejadas.

Diante do exposto, sugerimos o envio dos autos à Diretoria de Assuntos Legislativos – DIAL da Casa Civil para adoção das providências cabíveis.

É o Parecer.

**Sérgio Hermes Schneider
Assessor Jurídico**

De acordo com o Parecer. À decisão do Senhor Secretário.

**Luiz Henrique Domingues da Silva
Consultor Jurídico**

Acolho o Parecer da COJUR/SEF.
Encaminhem-se os autos à DIAL/CC, para providências.

**Paulo Eli
Secretária de Estado da Fazenda**



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



PARECER Nº 205/20-PGE

Florianópolis, 20 de abril de 2020.

Processo: SCC 5389/2020

Interessado: Secretário de Estado da Casa Civil

Ementa: Autógrafo de projeto de lei. Proposição de origem parlamentar que obriga a Agência de Fomento S.A. – BADESC a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos micro empreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária e adota outras providências. Política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Concessão de subsídio financeiro mediante utilização de "fonte orçamentária de contingenciamento". Matéria de índole orçamentária e financeira. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao disposto nos arts. 50, § 2º, III, 120, § 3º, IV e § 4º, I e II, 122 e 123, I e VI, da Constituição Estadual. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Art. 32 da CESC/89. Inconstitucionalidade. Parecer pela aposição de veto total.

Exmo. Senhor Procurador-Geral do Estado,

Por meio do Ofício nº 359/CC-DIAL-GEMAT, de 8 de abril de 2020, a Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicita a manifestação desta Procuradoria sobre o Autógrafo do Projeto de Lei nº 053/2020, de origem parlamentar, que "obriga a Agência de Fomento de Santa



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

16

Catarina S.A. (BADESC), até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos micro empreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências".

O autógrafo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa foi remetido para exame e parecer da Procuradoria Geral do Estado, a fim de orientar a decisão do Excelentíssimo Senhor Governador, tendo em vista o que estabelece o art. 54, § 1º, da Constituição do Estado.

Estabelece o Projeto de Lei nº 053/2020, *verbis*:

Art. 1º Fica obrigada a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. - BADESC, até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos micro empreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária.

§ 1º O crédito emprestado para o capital de giro das micro e pequenas empresas terá carência de pagamento de 6 (seis) a 12 (doze) meses, e será quitado em até 36 (trinta e seis) meses, em parcelas iguais e sucessivas, sem juros, encargos ou multas.

§ 2º Ocorrendo inadimplência no pagamento do empréstimo, haverá recálculo da dívida, com a aplicação da taxa SELIC entre a data da contratação e a data de vencimento do empréstimo, com antecipação de vencimento do total devido.

§ 3º Para obtenção do empréstimo de que trata este artigo, do tomar não deverá ser exigida garantia real e faturamento desproporcional ao valor do empréstimo.

§ 4º A Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC) deverá reter neste ano todos os valores correspondentes aos juros sobre capital próprio e lucros para aplicação em linhas de crédito.

Art. 2º Após 90 (noventa) dias após a data de publicação desta Lei, eventual saldo não destinado ao financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, de que trata o art. 1º, desta Lei, poderá ser disponibilizado por meio das demais linhas de crédito do BADESC.

Art. 3º O Governo do Estado de Santa Catarina subsidiará com a fonte orçamentária de contingenciamento, em favor do BADESC, os juros e os encargos da linha de crédito de que trata o art. 1º desta Lei.

Art. 4º Fica prorrogado o prazo de pagamento, em 120 (cento e vinte) dias,



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



das parcelas de empréstimos aos Municípios e dos estabelecimentos de contribuinte optante pelo Simples Nacional junto à Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. – BADESC.

Parágrafo único. A suspensão temporária da dívida de empréstimo dependerá de prévia comunicação do contribuinte, via internet, por intermédio da página oficial da Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. – BADESC.

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

Em que pesem os elevados propósitos dos nobres parlamentares, o projeto de lei padece de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, porque trata de matéria orçamentária e financeira de iniciativa privativa do Governador do Estado, além de criar atribuições e obrigações ao Poder Executivo e ferir o princípio da independência dos Poderes.

De acordo com a Lei Complementar nº 741/2019, o BADESC é sociedade de economia mista estadual, dotada de personalidade jurídica de direito privado, prestadora de serviços públicos e sujeita a regime especial, vinculada diretamente ao Governador do Estado:

Art. 78. São sociedades de economia mista, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, prestadoras de serviços públicos e sujeitas a regime especial:

I – a Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (BADESC);
(...)

Art. 82. O BADESC tem por objetivo executar a política estadual de desenvolvimento econômico e fomentar as atividades produtivas por meio de operações de crédito com recursos próprios, com os dos fundos institucionais e com aqueles oriundos de repasses de agências financeiras nacionais e internacionais.

Parágrafo único. O BADESC atuará, especialmente, por meio das seguintes ações:

- I – desenvolvimento de programas de investimentos destinados à captação de recursos de agências nacionais e internacionais de desenvolvimento;
- II – financiamento de projetos de implantação e de melhoria de atividades agropecuárias, industriais, comerciais e de serviços;
- III – agente financeiro, se assim designado pelo gestor, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense (FADESC);
- IV – agente financeiro do Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento dos Municípios (PRO-FDM);
- V – financiamento de estudos e diagnósticos para implantação de



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



complexos industriais;

VI – financiamento de estudos, projetos e diagnósticos para execução de obras e serviços de responsabilidade do setor público;

VII – formação de fundos específicos para atender a setores priorizados pelo Estado, especialmente às micro e pequenas empresas; e

VIII – financiamento de estudos, projetos e diagnósticos para elaboração de plano diretor e plano de mobilidade urbana.

Art. 90. Para efeitos de supervisão, coordenação, orientação e fiscalização, vinculam-se:

I – ao Gabinete do Governador do Estado:

a) o BADESC;

A Resolução nº 2828, de 2001, do Conselho Monetário Nacional, dispôs sobre a constituição e o funcionamento das agências de fomento.

Assim, o BADESC é instituição financeira integrante do sistema financeiro nacional e, por este motivo, tem suas atividades sujeitas aos ditames do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, na forma dos arts. 1º, 17 e 18 da Lei Federal n. 4.595/64, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias e cria o Conselho Monetário Nacional.

Na qualidade de instituição financeira, as operações de crédito do BADESC são igualmente regradas pelo Conselho Monetário Nacional, sob a fiscalização do Banco Central do Brasil. É o que se infere dos arts. 4º e 9º da Lei Federal n. 4.595/64:

Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

(...)

XVII - Regulamentar, fixando limites, prazos e outras condições, as operações de redesconto e de empréstimo, efetuadas com quaisquer instituições financeiras públicas e privadas de natureza bancária;

(...)

XXII - Estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei;

(...)

Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Entre outras normas, a Resolução nº 3258, de 28 de janeiro de 2005, do CMN, que alterou o item IX da Resolução nº 1.559, de 1988, veda às instituições financeiras realizar operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos.

Cabe, outrossim, ao Governador do Estado, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, a coordenação e orientação dessa agência de fomento estadual, inseridas no chamado controle (também denominado de tutela administrativa) dos entes integrantes da Administração Indireta.

Feito esse introito, tem-se que, ao obrigar o BADESC a direcionar todos os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para o ano 2020 para financiamento do capital de giro das empresas mencionadas, bem como reter neste ano todos os valores correspondentes aos juros sobre capital próprio e lucros para aplicação em linhas de crédito, e determinar ao Tesouro Estadual que subsidie os juros e encargos dessa linha de crédito, além de prorrogar o prazo de pagamento das parcelas de empréstimos dos Municípios e dos estabelecimentos de contribuinte optante do Simples Nacional, o projeto de origem parlamentar usurpa iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual, conforme se extrai da interpretação conjugada do disposto no art. 50, § 2º, III, no art. 120, § 3º, IV e § 4º, no art. 122 e no art. 123, VI, da Constituição Estadual de 1989, *verbis*:

Art. 50.

(...)

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

III - o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

Art. 120. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, estruturados em Programas Governamentais, serão estabelecidos em leis de iniciativa do Poder Executivo, precedidas da realização do Congresso Estadual do Planejamento Participativo, de acordo com o



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

20
~

disposto em Lei Complementar.

§ 1º O plano plurianual exporá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º Os planos e programas estaduais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias:

(...)

IV- estabelecerá a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento.

§ 4º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública;

II - o orçamento de investimento das empresas cujo controle seja, direta ou indiretamente, detido pelo Estado;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades, órgãos e fundos da administração pública a ela vinculados.

Art. 122. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma de seu regimento interno.

Art. 123. É vedado:

I - iniciar programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

Conforme salienta James Giacomoni, "*política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento diz respeito, especialmente, aos objetivos concretos que o governo espera alcançar com a aplicação das linhas de fomento*" (in: *A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento*. Brasília a. 35 n. 137 jan./mar. 1998, p. 272).

A Lei nº 17.753, de 10 de julho de 2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício financeiro de 2020, prevê a seguinte política de aplicação para a Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A (unidade orçamentária 41029):

**CAPÍTULO VI - DA POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES
FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO**

Art. 44. À Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (BADESC) compete apoiar a execução da política estadual de desenvolvimento econômico por meio do fomento das atividades



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

21
5

produtivas, de operações de crédito, de ações definidas em lei e de apoio creditício aos *programas estruturantes e projetos vinculados aos objetivos do Estado*.

Art. 45. O BADESC direcionará recursos próprios e recursos de terceiros para **programas de crédito voltados para 4 (quatro) segmentos**:

- I – público, limitado aos Municípios;
- II – privado, abrangendo pessoa natural, microempreendedor individual, microempresas, empresas de pequeno, médio e grande porte e outras entidades admitidas pelas fontes repassadoras de recurso ou identificadas pelo BADESC;
- III – microcrédito, abrangendo todas as instituições de microcrédito produtivo e orientado; e
- IV – rural, abrangendo todos os produtores rurais, cooperativas de produtores rurais e outros beneficiários do crédito rural admitidos pelo Banco Central do Brasil.

Nesse quadro, embora não constitua uma norma propriamente orçamentária, o art. 1º do autógrafo de projeto de lei, ao obrigar o direcionamento de todos os recursos remanescentes de 2020 a apenas um dos segmentos descritos, acaba por invadir a iniciativa privativa governamental na medida em que não guarda compatibilidade com a LDO 2020, cuja alteração depende de projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo (arts. 50, § 2º, III e 120 CESC/89). Se a Constituição Estadual atribui ao Governador do Estado a iniciativa de leis que versam sobre as Diretrizes Orçamentárias, é forçoso concluir que toda a norma modificadora, ainda que de forma indireta, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, somente pode validamente existir se resultante de processo legislativo por ele iniciado.

A seu turno, o Plano Plurianual exporá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. E os planos e programas estaduais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual.

Em consonância com os ditames constitucionais, a Lei nº 17.874, de 2019, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2020-2023, estabelece, em seu art. 7º, que "a exclusão de programas constantes desta Lei ou



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

22
✓

a inclusão de novo programa *serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei* de revisão anual ou projeto de lei específico de alteração desta Lei". De acordo com o § 2º, consideram-se alteração de programa: I – modificação da denominação, do objetivo ou do público-alvo do programa; e II – inclusão ou exclusão de subações.

Portanto, o art. 3º, ao criar subsídio econômico a ser concedido pelo Estado, está em desacordo com o PPA, cabendo a projeto de iniciativa do Executivo, nos termos do art. 7º da Lei do PPA 2020/2023 e dos arts. 50, § 2º, III e 120 CESC/89, propor a alteração, inclusão ou exclusão de programa, devidamente acompanhadas de exposição das razões que motivam a proposta.

Lembra-se, ainda, que é vedado, de acordo com o art. 123 da CESC/89, (I) iniciar programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e (II) realizar despesas ou assumir obrigações diretas que excedam créditos orçamentários ou adicionais. E compete ao Executivo a iniciativa do processo legislativo de autorização de abertura de créditos orçamentários adicionais.

Ao determinar a utilização, em favor do BADESC, de verba do Tesouro estadual, prevista para *fonte orçamentária de contingenciamento*, para subsídio dos juros da mencionada linha de crédito, o projeto de lei igualmente desatende à iniciativa privativa do Governador do Estado para apresentar proposição de natureza orçamentária e financeira, conforme se extrai do art. 50, § 2º, III, art. 120, §§ 1º, 2º e 4º, art. 122 e art. 123, I e VI, todos da Constituição Estadual de 1989.

Sobre a reserva de contingência, estabelecem os arts. 4º, § 3º e 5º, III, "b", da Lei Complementar n. 101, de 2000:

Art. 4º (...)

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...)

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (vetado)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Como se verifica, a dotação orçamentária a título de Reserva de Contingência somente poderá ser utilizada para atendimento dos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, de acordo com a LDO.

A Reserva de Contingência foi criada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu art. 91: *"Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais."*, definição constante do Glossário do Senado Federal. Segundo conceito formulado pela Secretaria de Orçamento Federal, a reserva de contingência é a dotação constante da lei orçamentária, sem destinação específica nem vinculação a qualquer órgão, cuja finalidade principal é servir de fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais, ao longo do exercício.

É imperioso destacar que a utilização de créditos orçamentários que tenham como fonte de recursos a reserva de contingência, está restrita, em regra, às hipóteses previstas no art. 5º, III, da LRF, quais sejam: cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Já o saldo não utilizado da reserva de contingência poderá ser usado para cobertura de outras despesas mediante créditos adicionais, desde que haja certeza razoável da não ocorrência de passivos contingentes e riscos fiscais, conforme definição prévia da LDO de cada ente. E, finalmente, a operacionalização da utilização da reserva de contingência deve ocorrer por meio de abertura de créditos adicionais, desde que



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

24
5

exista prévia e específica autorização legislativa, nos termos dos artigos 7º, 42 e 43 da Lei nº 4.320/64. Nesse diapasão, colhe-se lição doutrinária:

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Reserva de Contingência servia apenas para cobrir a abertura de créditos adicionais (art. 91 do Decreto-lei nº 200, de 1967). Desta feita, a Reserva de Contingência pode ser utilizada em mais três objetivos: 1. Atendimento de riscos fiscais antes quantificados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, § 3º c.c. art. 5º, III, ambos da LRF)

(...)

A regulamentação desses vários usos da Reserva de Contingência enuncia-se na Portaria Interministerial nº 163, de 2001 (STN/SOF), com as alterações da Portaria Conjunta nº 1, de 2010: Art. 8º A dotação global denominada Reserva de Contingência, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como *fonte de recursos para abertura de créditos adicionais* e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelos códigos '99.999.9999.xxxx.xxxx' e '99.997.9999.xxxx.xxxx', respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o 'x' representa a codificação das ações correspondentes e dos respectivos detalhamentos. (Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual, Flávio C. de Toledo Jr. Disponível em: Acesso em 10/04/2020).

Como se pode inferir, a operacionalização da utilização da reserva de contingência deve ocorrer por meio de abertura de créditos adicionais. E *"toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto"* (J. Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis. *A Lei 4.320 Comentada - com a introdução de Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 107). Tal qual as demais leis orçamentárias, a iniciativa das leis que autorizam a abertura de créditos adicionais é privativa do Chefe do Executivo, conforme assevera Valdecir Pascoal: *"A iniciativa das leis referentes a créditos*



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



adicionais é privativa do Chefe do executivo, que deverá, obrigatoriamente, justificar as razões das novas adições ao orçamento." (In: Direito Financeiro e Controle Externo. Ed. Campus. 6ª ed. p.48/49). Ainda: "Os projetos de crédito adicional visam alterar lei de iniciativa do Poder Executivo (arts. 84, XXIII e 165, III da Constituição Federal), donde se pode inferir que sua iniciativa cabe também privativamente ao Chefe desse Poder, obedecendo o princípio de que o acessório acompanha o principal. Esse entendimento é reforçado pela estrutura do texto do art. 166 da Constituição, que aborda simultaneamente os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais" (Francisco De Paula Schettini. Emendas a projetos de lei de crédito adicional. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997, p. 197). Nesse mesmo sentido, as disposições do art. 122 e do art. 123, VI, da CESC/89.

Destarte, o art. 3º do projeto de lei contém vício de iniciativa porque a utilização de créditos orçamentários que tenham como fonte de recursos a reserva de contingência, está restrita, em regra, às hipóteses previstas no art. 5º, III, da LRF, e porque dependeria de proposta do Executivo para abertura de crédito orçamentário adicional.

Ademais, o autógrafo de projeto de lei ora analisado, além de conter vício de iniciativa quanto à matéria orçamentária, restringe a própria capacidade de governo, suprimindo a margem de apreciação do Poder Executivo e a autonomia dos entes controlados da Administração Indireta, caracterizando invasão do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, em afronta ao art. 71, que atribui privativamente ao Governador do Estado exercer, com o auxílio dos Secretários, a direção superior da Administração Estadual, e ao art. 32 da CESC/89, que contempla o princípio da independência dos Poderes, notadamente no que concerne à avaliação das medidas mais adequadas e prioritárias para enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus.

Desse modo, o autógrafo em apreço padece de



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

26

inconstitucionalidade tanto no que diz respeito à iniciativa do processo legislativo, quanto no sentido de que impõe novas atribuições e obrigações à administração estadual, ofendendo, dessa forma, o princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado, inscrito no art. 2º, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 32, da Carta Estadual.

Não se desconhece a existência de parecer desta COJUR sustentando premissa diversa quanto à matéria orçamentária (Parecer n. 40/2019, no processo SCC 00000150/2019). Invoca-se, porém, como precedente, o despacho do Chefe da COJUR e.e., Procurador do Estado Loreno Weissheimer, proferido neste mesmo processo, que versava sobre concessão de subvenção econômica pelo Tesouro Estadual, que acrescentou fundamento de inconstitucionalidade por criação de atribuições ao Poder Executivo e ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, apesar do nobre intuito do Parlamento catarinense, opina-se pela inconstitucionalidade formal da medida legislativa aprovada, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da independência dos poderes, ao contrariar o disposto nos arts. 32, 50, § 2º, III, 71, I, 120, §§ 1º, 2º, 3º, IV e 4º, I e II, 122, 123, I e VI, da Constituição Estadual de 1989, razão pela qual se recomenda a aposição de veto total ao Autógrafo do Projeto de Lei n. 053/2020.

Esta é a manifestação que se submete à consideração superior.

EVANDRO RÉGIS ECKEL
Procurador do Estado



SCC 5389/2020

Assunto: Autógrafo ao Projeto de Lei n. 053/2020. Obriga a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (Badesc), até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos micro empreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências.

Origem: ALESC.

Interessado: Secretário de Estado da Casa Civil.

DESPACHO

Trata-se de análise de autógrafo em Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que obriga a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (Badesc), até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos micro empreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências.

O Procurador do Estado Evandro Regis Eckel opinou pela existência de vício de constitucionalidade, tanto formal (art. 50, §2º, III da Constituição do Estado – iniciativa de proposta de lei orçamentária, que mesmo de forma transversa venha a colidir com o PPA, é reservada ao Chefe do Poder Executivo) quanto material (por invasão de competência e afronta à Separação entre os Poderes – art. 32 e 71 da CESC/89).

Sem pretender complementar o que já foi muito bem



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



fundamentado, mas apenas a título de reforço argumentativo, é preciso trazer ao debate a experiência do Estado vizinho, em situação legislativa que muito se assemelha ao autógrafo analisado.

O Estado do Rio Grande do Sul vetou o projeto de lei de iniciativa parlamentar que pretendia conceder estímulos financeiros às cooperativas, mediante criação de um fundo financeiro. Em sua vez, a Assembleia Legislativa rio-grandense derrubou o veto e promulgou a lei. O Estado então ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2811), alegando justamente a afronta ao Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Em decisão unânime prolatada em 07 de novembro de 2019, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 11.829/2002, conforme se vê da seguinte ementa:

*EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA ESTADUAL COOPERATIVISTA. LEI 11.829/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INICIATIVA PARLAMENTAR. ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO DE ÓRGÃOS E ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CF/1988, ART. 61, § 1º, II, 'E'. ISENÇÕES, INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. CF, 155, § 2º, XII, 'G'. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONJUNTO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. 1.[...] 2. É competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conferida pelo art. 61, § 1º, II, e, da CF/1988, a iniciativa de lei que verse sobre alterações na estrutura da Administração Pública. 3. **A imposição do Poder Legislativo ao Executivo do dever de conceder estímulos creditícios colide com o princípio constitucional da separação dos poderes.** 4. [...] 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º, do parágrafo único do art. 10; e dos arts. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 21, bem como dar interpretação conforme ao art. 16, para excluir do seu alcance o ICMS, todos da Lei 11.829, de 5 de setembro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI 2811, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 06-11-2019 PUBLIC 07-11-2019)*

A partir deste precedente, que tem eficácia *erga omnes*, é



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

29
✓

possível concluir, ratificando o parecer do Procurador vinculado, que é inconstitucional a proposta de iniciativa legislativa que concede estímulos creditícios, por afronta ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

É a decisão que submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, 20 de abril de 2020.

MARCELO MENDES
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



SCC 5389/2020

Assunto: Autógrafo de projeto de lei. Proposição de origem parlamentar que obriga a Agência de Fomento S.A. – BADESC a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos micro empreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária e adota outras providências. Política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Concessão de subsídio financeiro mediante utilização de "fonte orçamentária de contingenciamento". Matéria de índole orçamentária e financeira. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao disposto nos arts. 50, § 2º, III, 120, § 3º, IV e § 4º, I e II, 122 e 123, I e VI, da Constituição Estadual. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Art. 32 da CESC/89. Inconstitucionalidade. Parecer pela aposição de veto total.

Origem: Casa Civil.

De acordo com o **Parecer nº 205/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. Evandro Régis Eckel, com os fundamentos aditados pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

01. Acolho o **Parecer nº 205/20-PGE** com os fundamentos aditados pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, referendado



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

02. Encaminhem-se os autos à Casa Civil.

Florianópolis, 20 de abril de 2020.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado

Assunto: **Autógrafo de Projeto de Lei – Resposta ao Ofício nº 360/CC-DIAL-GEMAT**

Prezado Diretor Daniel,



Em resposta ao Ofício nº 360/CC-DIAL-GEMAT, datado de 8 de abril de 2020, que solicita a manifestação/parecer da instituição acerca do Projeto de Lei nº 053/2020, aprovado pela ALESC, e que “obriga a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC), até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências”, manifestamos recomendação pelo veto integral/total ao Projeto de Lei nº 053/2020, pelas razões que compartilhamos a seguir:

a) A proposta é absolutamente inconstitucional por diversos motivos: intervém indevidamente na gestão de sociedade de economia mista, cria lei com violação aos princípios da generalidade, abstração e impessoalidade, cria despesa para o executivo sem indicar fonte adequada, etc.

b) A competência do Parlamento relativa às sociedades de economia mista, na sua atividade legislativa, limita-se ao previsto no art. 13, § 1º, “a”, da Constituição Estadual, ou seja, apenas autorizar a sua constituição. Não pode o Legislativo intervir na autonomia gerencial da Empresa, tampouco através de lei que viole os princípios da generalidade, impessoalidade e abstração.

c) As previsões constitucionais de intervenção do Estado na economia, definição de política econômica, de crédito, etc, são operáveis por leis gerais e abstratas, e não por lei específica que intervenha diretamente na administração de uma empresa, não apenas por violar a separação dos Poderes (compete ao executivo a gestão das empresas públicas) mas sobretudo pelo fato de criação de lei que intervém diretamente na gestão de uma pessoa jurídica a que a Constituição Estadual submete ao regime próprio das empresas privadas (art. 135, § 1º). Trata-se de uma intervenção não na Economia, mas sim na gestão de uma empresa.

d) A definição da política de crédito e investimentos de uma instituição financeira não pode sofrer ingerência externa da política local. Até mesmo quando o maior acionista exerce seu poder estatutário e interfere nessa política, deve fazê-lo à luz de todos os riscos envolvidos, respeitando o Estatuto Social e todas as normas aplicáveis, e ainda e responsabilizar-se pelos riscos decorrentes.

e) A Lei das Sociedades Anônimas atribui à alta administração da sociedade (Diretoria e Conselho de Administração) amplos poderes de gestão, porém imputam-lhes a responsabilidade pelas decisões tomadas. O PL simplesmente passa por cima de toda a institucionalidade, regras de governança e compliance, para determinar ao BADESC que concentre seu objeto social em uma única ação definida politicamente pelo Legislativo, e não tecnicamente pelo seu corpo técnico, sua Diretoria e seu Conselho de Administração. Trata-se de uma verdadeira intervenção na empresa.

f) O BADESC, enquanto sociedade de economia mista, tem suas decisões gerenciais tomadas nos termos da Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), Lei das Estatais (Lei 13.303/16) e Lei do Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64). Não pode uma lei estadual impor ao especificamente ao BADESC o exercício de uma atividade específica, com proibição de todas as outras, violando a competência da Diretoria e do Conselho de Administração para tomar tais decisões.

g) O PL./0053.3/2020 proíbe o BADESC de exercer qualquer outra atividade de crédito diferente daquela prevista no próprio projeto. Isso significa, que Prefeituras não poderão receber crédito do BADESC para a construção de Hospitais, aquisição de equipamentos hospitalares, compra de kits de testagem, creches, escolas. Isso também significa que empresas de porte médio ou superior são consideradas não merecedoras de crédito e do direito à sobrevivência à crise. Em que pese, de modo geral, serem as micro e pequenas empresas as maiores geradoras de emprego, as empresas de porte médio ou superior geram os empregos de maior estabilidade e durabilidade, e concentram grande contingente em uma só empresa. Por fim, estaria vedado também o atendimento ao setor de microcrédito por meio das OSCIP's, e como não temos estrutura nem custo para atender diretamente esse setor, ele ficaria absolutamente desamparado.

h) Quanto às condições, na prática, o PL estaria impedindo concessão de carências maiores de 12 meses (ou mesmo menores, já que fixou seu prazo), bem como prazos mais longos do que 24 meses. Mesmo o atendimento a linha de crédito Emergencial não estaria apta para atendimento, já que prevê amortização de 36 meses.

i) Escolher um setor em detrimento de outros pode não ser a melhor política. O PL em nada modificaria o crédito a micro e pequenas empresas (que continuariam sujeitas à política de crédito, garantias, etc) e simplesmente exterminaria todo o restante do mercado potencial a ser apoiado pelo BADESC.

j) Grande parte do que o projeto de lei chama de “linha de crédito prevista para o ano do 2020” advém de recursos de repasse do BNDES e FINEP, cuja aplicação não pode ser desviada para atender o tipo de crédito previsto no PL, por ter especificações próprias das fontes de recursos financeiros.

k) O PL não obriga o BADESC a conceder o crédito, mas sim a direcionar “toda sua linha de crédito” para o atendimento financeiro àquela finalidade (giro), àquela população (ME, EPP) e naquelas condições financeiras. Todas as regras de análise e aprovação de crédito, existentes e vigentes na instituição, teriam de ser totalmente desconsideradas.

l) Portanto, afora a ingerência inconstitucional e ilegal no planejamento estratégico da empresa, o PL, por si só, não obriga o BADESC a elevar seu risco com o tipo de crédito ali determinado, já que ao conceder o BADESC continuaria se acercando de todos os elementos de segurança necessários em termos de garantias, risco da operação, análise de crédito, etc.

m) Em outra interpretação possível e assustadora da redação do PL, o Estado pagará os juros e encargos definidos pelo BADESC não apenas durante a inadimplência, mas até a quitação total, inclusive durante todo o período de inadimplência. Na verdade, se a dívida jamais for quitada, enquanto não prescrita, continuará vencendo juros e correção. Como o mutuário não responderá por esses débitos, não será bis in idem cobrar do Estado até a quitação, ou seja, potencialmente eternamente. Por esse motivo, o risco dessa operação parece baixo, já que o Estado, em tese, se obrigaria ao pagamento infinito de juros, recuperando, em maior ou menor tempo, o capital investido se os encargos forem maiores que o custo de oportunidade.

n) O maior risco ao BADESC imposto por esse PL, portanto, não está relacionado com a Taxa Interna de Retorno - TIR dessa linha de crédito exclusiva por si criada, que através de análise, garantia e definição de taxa de juros poderia ser equilibrada para manter-se superavitária. O maior risco é justamente a proibição implícita de destinar outros recursos a outras linhas, concentrando a carteira em um segmento bastante específico, com proibição de atuar em outros segmentos que ficarão órfãos como público e privado de médio e grande porte, onde os custos de análise do BADESC sejam cobertos pelo tíquete médio elevado das operações. Não se perca de vista os objetivos estratégicos institucionais, que dentre eles planeja incrementar a carteira de crédito (operações adimplentes) como elemento de sustentabilidade financeira, e esse PL praticamente impede esse importante plano.

o) Ainda que a aplicação cega do PL não implique, necessariamente, condição deficitária da linha, a lucratividade do BADESC é dependente de uma série de fatores, para os quais a operação de apenas uma linha, nas condições impostas, provavelmente não será suficiente.

p) Em caso de resultado negativa decorrente da aplicação do PL, a Alta Administração da Empresa, que em condições normais seria punida por má gestão nos termos das legislações citadas (LSA, LSFN, Lei das Estatais), nesse caso poderá escusar-se alegando estrito cumprimento do dever legal. Eventual prejuízo ao BADESC seria imputado ao próprio Governo do Estado de Santa Catarina, do qual o Legislativo é uma parte, logo não sendo reconstituível.

q) A previsão da fonte orçamentária para a despesa (“fonte orçamentária de contingenciamento em decorrência da pandemia do corona vírus”) possivelmente não atenda às regras orçamentárias públicas que vedam a criação de despesa sem indicação devida da fonte, como uma abertura de crédito extraordinário (art. 123 da Constituição do Estado).

Sem mais para o momento, fico certo de sua compreensão e coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,

Eduardo Machado
Diretor Presidente do Badesc



Ao Sr.

Daniel Cardoso

Diretor de Assuntos Legislativos

Casa Civil

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina

Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande

CEP 88032-000 - Florianópolis - SC



Comunicação Interna

Florianópolis, 23 de abril de 2020.

DE: BADESC/COJUR

PARA: SCC/GEMAT

ASSUNTO: Parecer Jurídico - Inciso VII do art. 18 do Decreto nº 2.382, de 28.8.2014.

De início, cumpre esclarecer que o ofício BADESC/PRESI 019/2020, recusado pela GEMAT com base no art. 18, VII, do Decreto nº 2.382/2014, baseou-se em estudo jurídico prévio da Consultoria Jurídica do BADESC – COJUR.

Desta, forma, inicia-se o presente parecer citando e endossando expressamente o integral conteúdo do Ofício 019/2020 supracitado, de forma a conferir àquele material a formalidade exigida pela GEMAT, sem prejuízo de ulteriores ponderações ao final:

Em resposta ao Ofício nº 360/CC-DIAL-GEMAT, [...], manifestamos recomendação pelo veto integral/total ao Projeto de Lei nº 053/2020, pelas razões que compartilhamos a seguir:

a) A proposta é absolutamente inconstitucional por diversos motivos: intervém indevidamente na gestão de sociedade de economia mista, cria lei com violação aos princípios da generalidade, abstração e impessoalidade, cria despesa para o executivo sem indicar fonte adequada, etc.

b) A competência do Parlamento relativa às sociedades de economia mista, na sua atividade legislativa, limita-se ao previsto no art. 13, § 1º, “a”, da Constituição Estadual, ou seja, apenas autorizar a sua constituição. Não pode o Legislativo intervir na autonomia gerencial da Empresa, tampouco através de lei que viole os princípios da generalidade, impessoalidade e abstração.

c) As previsões constitucionais de intervenção do Estado na economia, definição de política econômica, de crédito, etc, são operáveis por leis gerais e abstratas, e não por lei específica que intervenha diretamente na administração de uma

empresa, não apenas por violar a separação dos Poderes (compete ao executivo a gestão das empresas públicas) mas sobretudo pelo fato de criação de lei que intervém diretamente na gestão de uma pessoa jurídica a que a Constituição Estadual submete ao regime próprio das empresas privadas (art. 135, § 1º). Trata-se de uma intervenção não na Economia, mas sim na gestão de uma empresa.

d) A definição da política de crédito e investimentos de uma instituição financeira não pode sofrer ingerência externa da política local. Até mesmo quando o maior acionista exerce seu poder estatutário e interfere nessa política, deve fazê-lo à luz de todos os riscos envolvidos, respeitando o Estatuto Social e todas as normas aplicáveis, e ainda e responsabilizar-se pelos riscos decorrentes.

e) A Lei das Sociedades Anônimas atribui à alta administração da sociedade (Diretoria e Conselho de Administração) amplos poderes de gestão, porém imputam-lhes a responsabilidade pelas decisões tomadas. O PL simplesmente passa por cima de toda a institucionalidade, regras de governança e compliance, para determinar ao BADESC que concentre seu objeto social em uma única ação definida politicamente pelo Legislativo, e não tecnicamente pelo seu corpo técnica, sua Diretoria e seu Conselho de Administração. Trata-se de uma verdadeira intervenção na empresa.

f) O BADESC, enquanto sociedade de economia mista, tem suas decisões gerenciais tomadas nos termos da Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), Lei das Estatais (Lei 13.303/16) e Lei do Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64). Não pode uma lei estadual impor ao especificamente ao BADESC o exercício de uma atividade específica, com proibição de todas as outras, violando a competência da Diretoria e do Conselho de Administração para tomar tais decisões.

g) O PL/0053.3/2020 proíbe o BADESC de exercer qualquer outra atividade de crédito diferente daquela prevista no próprio projeto. Isso significa, que Prefeituras não poderão receber crédito do BADESC para a construção de Hospitais, aquisição de equipamentos hospitalares, compra de kits de testagem, creches, escolas. Isso também significa que empresas de porte médio ou superior são consideradas não merecedoras de crédito e do direito à sobrevivência à crise. Em que pese, de modo geral, serem as micro e pequenas empresas as maiores geradoras de emprego, as empresas de porte médio ou superior geram os empregos de maior estabilidade e durabilidade, e concentram grande contingente em uma só empresa. Por fim, estaria vedado também o atendimento ao setor de microcrédito por meio das OSCIP's, e como não temos estrutura nem custo para atender diretamente esse setor, ele ficaria absolutamente desamparado.

h) Quanto às condições, na prática, o PL estaria impedindo concessão de carências maiores de 12 meses (ou mesmo menores, já que fixou seu prazo), bem como prazos mais longos do que 24 meses. Mesmo o atendimento a linha de crédito Emergencial não estaria apta para atendimento, já que prevê amortização de 36 meses.

i) Escolher um setor em detrimento de outros pode não ser a melhor política. O PL em nada modificaria o crédito a micro e pequenas empresas (que



continuariam sujeitas à política de crédito, garantias, etc) e simplesmente exterminaria todo o restante do mercado potencial a ser apoiado pelo BADESC.

j) Grande parte do que o projeto de lei chama de "linha de crédito prevista para o ano do 2020" advém de recursos de repasse do BNDES e FINEP, cuja aplicação não pode ser desviada para atender o tipo de crédito previsto no PL, por ter especificações próprias das fontes de recursos financeiros.

k) O PL não obriga o BADESC a conceder o crédito, mas sim a direcionar "toda sua linha de crédito" para o atendimento financeiro àquela finalidade (giro), àquela população (ME, EPP) e naquelas condições financeiras. Todas as regras de análise e aprovação de crédito, existentes e vigentes na instituição, teriam de ser totalmente desconsideradas.

l) Portanto, afora a ingerência inconstitucional e ilegal no planejamento estratégico da empresa, o PL, por si só, não obriga o BADESC a elevar seu risco com o tipo de crédito ali determinado, já que ao conceder o BADESC continuaria se acercando de todos os elementos de segurança necessários em termos de garantias, risco da operação, análise de crédito, etc.

m) Em outra interpretação possível e assustadora da redação do PL, o Estado pagará os juros e encargos definidos pelo BADESC não apenas durante a adimplência, mas até a quitação total, inclusive durante todo o período de inadimplência. Na verdade, se a dívida jamais for quitada, enquanto não prescrita, continuará vencendo juros e correção. Como o mutuário não responderá por esses débitos, não será bis in idem cobrar do Estado até a quitação, ou seja, potencialmente eternamente. Por esse motivo, o risco dessa operação parece baixo, já que o Estado, em tese, se obrigaria ao pagamento infinito de juros, recuperando, em maior ou menor tempo, o capital investido se os encargos forem maiores que o custo de oportunidade.

n) O maior risco ao BADESC imposto por esse PL, portanto, não está relacionado com a Taxa Interna de Retorno - TIR dessa linha de crédito exclusiva por si criada, que através de análise, garantia e definição de taxa de juros poderia ser equilibrada para manter-se superavitária. O maior risco é justamente a proibição implícita de destinar outros recursos a outras linhas, concentrando a carteira em um segmento bastante específico, com proibição de atuar em outros segmentos que ficarão órfãos como público e privado de médio e grande porte, onde os custos de análise do BADESC sejam cobertos pelo tíquete médio elevado das operações. Não se perca de vista os objetivos estratégicos institucionais, que dentre eles planeja incrementar a carteira de crédito (operações adimplentes) como elemento de sustentabilidade financeira, e esse PL praticamente impede esse importante plano.

o) Ainda que a aplicação cega do PL não implique, necessariamente, condição deficitária da linha, a lucratividade do BADESC é dependente de uma série de fatores, para os quais a operação de apenas uma linha, nas condições impostas, provavelmente não será suficiente.

p) Em caso de resultado negativa decorrente da aplicação do PL, a Alta Administração da Empresa, que em condições normais seria punida por má gestão nos termos das legislações citadas (LSA, LSFN, Lei das Estatais), nesse caso poderá escusar-se alegando estrito cumprimento do dever legal. Eventual prejuízo ao BADESC seria imputado ao próprio Governo do Estado de Santa Catarina, do qual o Legislativo é uma parte, logo não sendo reconstituível.

q) A previsão da fonte orçamentária para a despesa ("fonte orçamentária de contingenciamento em decorrência da pandemia do corona vírus") possivelmente não atenda às regras orçamentárias públicas que vedam a criação de despesa sem indicação devida da fonte, como uma abertura de crédito extraordinário (art. 123 da Constituição do Estado).

Para além dos argumentos acima, convém reiterar que o BADESC é uma sociedade de economia mista, portanto sujeita aos arts. 173 da Constituição Federal e 135 da Constituição Estadual de Santa Catarina. Logo, mesmo quando o Estado, por razões de interesse público, intervém na exploração direta de atividade econômica, tal como faz ao criar empresas como o BADESC, ainda sim nesse caso tal intervenção é submetida ao regime próprio de empresa privada.

Pois bem, dentre uma série de consequências de tais dispositivos constitucionais e da sujeição constitucional das sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, encontra-se ainda o respeito ao funcionamento administrativo das empresas regulado pelo Direito Civil, isto é, o Código Civil, a CLT, a Lei de Sociedades Anônimas, as leis de organização determinados setores (no caso, a Lei do Sistema Financeiro Nacional), até mesmo a Lei que rege o funcionamento das empresas estatais.

Portanto, a uma, há que se respeitar a Lei 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas – LSA), que atribui aos órgãos estatutários (Diretoria, Conselho de Administração e Assembléia-Geral) não apenas o poder de gerenciamento da Companhia, por exemplo na definição de sua política de investimentos, como também a responsabilidade por perdas decorrentes de má-gestão. Nessa esteira, o Poder Legislativo não apenas viola a Lei 6.404/76 ao interferir em decisões internas da empresa como sua política de investimentos, como também o faz às custas de responsabilização da Diretoria, Conselho de Administração e Acionista Controlador (Governo do Estado de Santa Catarina) caso a decisão implique perdas para a Companhia.

A duas, na qualidade de instituição financeira, o BADESC é também regido pela Lei 4.595/64 (Lei do Sistema Financeiro Nacional – LSFN), que por sua vez prevê a sujeição

de todas as instituições financeiras à regulação pelo Banco Central e Conselho Monetário Nacional, dentre as quais destacam-se não apenas a Res. BACEN 2.828/2001, como também a Res. BACEN 4.557/2017, que impões às instituições financeiras reguladas limites no seu gerenciamento de capital, inclusive no tocante ao gerenciamento de risco de crédito.

Ora, a intervenção do Legislativo na política de investimentos do BADESC viola completamente os princípios de diversificação e pulverização de investimentos, bem como mitigação de riscos, impostos pelo Banco Central, porquanto impõe ao BADESC uma única destinação de investimento, em condições exclusivas, sem possibilidade de gerenciamento de garantias, e para um único setor da economia, e ainda com imposição de moratória de 120 dias contra o BADESC, sem submeter a qualquer planejamento ou regra de interrupção em caso de risco operacional ou de liquidez. Cita-se, como exemplo, os seguintes dispositivos da Res. BACEN 4.557/2017 que impedem a concentração de investimentos:

Art. 21. Para fins desta Resolução, define-se o risco de crédito como a possibilidade de ocorrência de perdas associadas a:

[...]

§ 3º A definição de risco de crédito inclui:

[...]

VI - o risco de concentração, entendido como a possibilidade de perdas associadas a exposições significativas:

[...]

b) a contrapartes com atuação em um mesmo setor econômico, região geográfica ou segmento de produtos ou serviços;

[...]

Art. 23. A estrutura de gerenciamento de que trata o art. 7º deve prever, adicionalmente, para o risco de crédito:

I - o gerenciamento de exposições com características semelhantes, tanto em nível individual quanto em nível agregado, abrangendo aspectos como fontes significativas do risco de crédito, identificação da contraparte ou do interveniente, forma de agregação das exposições e uso de instrumento mitigador;

II - políticas que estabeleçam critérios para a identificação dos fatores de risco significativos para fins do gerenciamento do risco de concentração;

40
~

E, a três, qualificando-se como sociedade de economia mista regulada pela Lei 13.303/16, aplica-se o disposto nos arts. 89 e 90 que impede expressamente que a atuação de controle e fiscalização exercida pelo Estado interfira na autonomia administrativa e no funcionamento da Estatal:

Art. 89. O exercício da supervisão por vinculação da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.

Art. 90. As ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.

De fato, o Projeto de Lei em questão não trata de definição de plano ou programa estadual de desenvolvimento ou de qualquer matéria ou competência a cargo do Poder Legislativo previstas nos arts. 39 e 40 da Constituição Estadual, de modo que se pode alegar inclusive sua inconstitucionalidade não apenas pelo seu teor, como também pela sua iniciativa.

Ora, mesmo que na sua competência legislativa prevista no art. 39 da Constituição Estadual encontre-se a possibilidade de dispor de "planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento", verifica-se, a teor do art. 120, § 2º, que "os planos e programas estaduais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual", que, por sua vez, é de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo a teor do próprio *caput* do art. 120.

Ou seja, o teor do PL não se constitui como plano ou programa de desenvolvimento, mas uma verdadeira tomada de decisão empresarial usurpando os poderes da Diretoria e Conselho de Administração da Companhia regularmente constituídos, e nessa medida não se encontra na competência legislativa constitucional. Mas mesmo que, a fórceps, se enquadrasse o PL na competência do art. 39, IV, da CE, ainda sim seria inconstitucional por vício de iniciativa.

A modalidade de intervenção do Legislativo, por sua própria iniciativa, em matéria de sociedades de economia mista, é regulada no art. 40, XI, da CE, limitando-se à fiscalização e controle de atos administrativos, jamais intervenção na condução



administrativa dos negócios, seja por meio de sua atividade legiferante principal, seja por meio atuação de seu órgão fiscalizador auxiliar (TCE), pois tal interferência no comando e administração da companhia é expressamente vedada nos já citados arts. 89 e 90 da Lei das Estatais n. 13.303/16.

O Projeto de Lei ainda vai além, procurando regular a distribuição de Juros sobre Capital Próprio e Lucros Líquidos. Ainda que a proposta seja meritória no sentido de reinvestimento dos resultados na consecução do objeto social, trata-se de receita extraordinária do Governo Estadual cuja disposição é de iniciativa exclusiva do Executivo. Ademais, o Projeto de Lei viola a Lei das Sociedades Anônimas n. 6.404/76, art. 132, II, ao usurpar a competência da Assembléia-Geral para deliberar sobre a destinação de lucros líquidos e dividendos, inclusive prejudicando acionistas privados da Companhia. Viola, também, o art. 8º, V, da Lei 13.303/16 ao usurpar a competência da Companhia, por meio de seus órgãos estatutários, em definir a política de distribuição de dividendos.

Por fim, o Projeto de Lei 053/2020 se encerra concedendo uma moratória a todos os mutuários do BADESC do setor público, e a grande parte do setor privado, com violação expressa dos Títulos III e IV do Livro I da Parte Especial do Código Civil que trata do adimplemento e do inadimplemento das obrigações. O Poder Legislativo pratica, assim, verdadeira usurpação do direito legal e constitucional do credor exigir seu crédito nos termos livremente acordados entre as partes.

Não apenas viola o direito do BADESC de exigir o cumprimento das obrigações junto à sua contra-parte, como também interfere pesadamente na previsão orçamentária interna do BADESC que, convém recordar, não é dependente do Tesouro, logo depende da manutenção da saúde de suas operações para honrar suas obrigações perante seus acionistas, seus colaboradores, terceiros prestadores de serviço e até mesmo o Fisco.

Ora não pode o Poder Legislativo intervir assim na receita do BADESC, sobretudo quando a responsabilidade por eventual quebra de caixa da empresa não recairá sobre seu duodécimo, mas sim à conta de seus acionistas, dentre os quais o Governo de Santa Catarina, podendo inclusive levar a empresa a estado falimentar, acarretando a responsabilização de seus administradores.

Afora todas essas questões, não se pode deixar de notar que o conteúdo do PL 053/2020 é bastante semelhante a iniciativa já em andamento operacionalizada pela Diretoria do BADESC em conjunto com seu maior acionista, o Estado de Santa Catarina, na pessoa de seu Chefe do Executivo.



Ora, seja por coincidência ou não, o BADESC criou linha emergencial para auxílio de pequenas e médias empresas com condições bastante semelhantes àquelas sugeridas pelo PL 053/2020, inclusive com possibilidade de aplicação de juros subsidiados, em sua maior parte, pelo Governo do Estado, projeto que está na iminência de ser aprovado.

A questão da garantia real, intrinsecamente ligada ao risco da operação, e portanto ao prêmio de risco presente na definição da taxa de juros para a manutenção do gerenciamento de riscos e de capital, é um problema cuja solução não é impor ao BADESC a absorção de perdas decorrentes de tais riscos, pois isso jamais poderia ser conscientemente aprovado em Comitês de Crédito ou pela Diretoria do BADESC, pena de violação à todas as regras que impõem gestão responsável. A solução para essa contingência de mercado está na estruturação de taxas de juros compatíveis, programas de aval solidário, programas de prestação de garantias por terceiros, fundos de avais públicos e privados, apoio de associações comerciais, iniciativas estas também já definidas ou em andamento.

A moratória de 120 dias proposta pelo PL 053/2020 também parece inspirar-se em programa já em andamento no BADESC, em que pese originalmente de 90 dias.

Até mesmo a definição de reinvestimento na Companhia de, senão a totalidade, ao menos parte dos resultados sociais (juros sobre capital próprio e lucros líquidos) já, por força da Lei 13.303/16, objeto de política de distribuição de dividendos disponível no site, que inclusive prevê como regra geral o reinvestimento da totalidade dos dividendos por 10 anos.

Portanto, superadas algumas diferenças aqui e ali, praticamente todas as regras criadas pelo PL 053/2020 já existem ou estão em andamento, não havendo motivos de interesse público para que o Legislativo interfira nesse procedimento, ainda que se legal ou constitucional fosse tal interferência (já viu-se que não é).

Ocorre que, enquanto tais iniciativas forem tomadas pelo próprio BADESC, capitaneadas pela sua Diretoria, com embasamento técnico oriundo de seu corpo de colaboradores, com a fiscalização de seus órgãos internos e externos de controle, e principalmente sob a orientação e condução geral do seu acionista controlador, o Governo do Estado de Santa Catarina, todas essas políticas já em andamento poderão ser aplicadas com a maior chance possível de manutenção da sustentabilidade financeira da Companhia, de modo que ela não venha a falir e, por conseguinte, venha a fazer falta na próxima crise financeira, ou mesmo nos momentos de estabilidade quando também o crescimento econômico depende do fomento.

A iniciativa da ALESC, no intuito de obrigar o BADESC a implementar tais regras, acabou por restringir a atividade do BADESC àquele setor específico, àquela



operação específica, o que implicaria não apenas deixar de operar em diversos outros setores igualmente carentes da economia catarinenses, como empresas de médio e grande porte, como também setores públicos, inclusive municípios, possivelmente dependentes de recursos para investimentos em saúde pública nesse momento tão delicado.

A título de exemplo, linhas federais cujas condições financeiras são fixas como BNDES, FINEP e FUNGETUR, por não se enquadrar nas condições previstas no PL 053/2020, estariam suspensas por nada menos que 90 dias. Ora, o setor turístico, tão relevante para Santa Catarina, e tão impactado pela pandemia em curso, ficaria desprovido do FUNGETUR. Certamente tal medida não é do interesse público.

A garantia de que o BADESC não irá faltar à economia catarinense é, e deve ser sempre, dada pelo seu objeto previsto no seu estatuto social, operado por determinação de seu acionista controlador, e fiscalizado pelo Poder Legislativo, notadamente por meio do Tribunal de Contas, e não pela tentativa externa de intervenção na condução dos negócios, sobretudo determinando o foco em apenas um negócio, deixando todos os demais à deriva e sem a devida consideração.

A divisão de competências entre o Executivo (a quem compete determinar as políticas administrativas da empresa) e o Legislativo (a quem compete fiscalizar e controlar a eficiência dos atos praticados), sem interferência de um Poder na competência do outro, é fundamental para que o BADESC continue exercendo sua função social com responsabilidade, boa gestão e sustentabilidade econômica que garanta aos catarinenses longevidade a este importante instrumento de fomento econômico e social.

A garantia de autonomia administrativa ao BADESC para que possa atuar não apenas no nicho privilegiado pelo PL 053/2020, mas também em outros nichos igualmente carentes e relevantes ao Estado de Santa Catarina e, o que é principal, atuar em outros nichos não tão carentes, porém lucrativos o suficiente inclusive para compensar eventuais perdas decorrentes de uma maior exposição no apoio financeiro justamente os nichos que a ALESC busca proteger.

Ora, se o BADESC não puder compensar eventuais perdas na operação de linhas de risco a empresas sem garantias reais e/ou em situação financeira periclitante como a manutenção de outras operações mais seguras e mais lucrativas que possam gerar um colchão financeiro suficiente, sem dúvida o BADESC se verá obrigado a ser menos arrojados no apoio ao setor que se pretende privilegiar.

O impedimento imposto pelo PL 053/2020 ao BADESC no sentido de vedar operações com médias e grandes empresas, operações asseguradas por garantia real,



repasse de linhas com condições e taxas previstas pela fonte como recursos do BNDES, FINEP e FUNGETUR, e operações com o setor público, certamente impediria o BADESC de pulverizar, junto àquelas operações, o risco naturalmente mais elevado associado a micro e pequenas empresas sem garantia real.

Em palavras mais simples, o BADESC só tem condições de operar linhas de risco mais elevado como a que se pretende atingir com o PL 053/2020 se, e somente se, distribuir o risco destas operações à conta de outras operações mais seguras e lucrativas, seja pelo seu porte, pela garantia real prestada ou por se tratar de recursos de repasse.

Em conclusão, não obstante o presente parecer jurídico ter também abordado questões como legalidade e constitucionalidade, em atendimento ao art. 17, II, do Dec. 2.382/2014), conclui-se do texto supra a ausência de interesse público na interferência do Legislativo na condução administrativa do BADESC imposta pelo PL 053/2020, seja porque grande parte das políticas ali sugeridas já está em andamento por iniciativa do próprio BADESC por sua Diretoria e corpo técnico, sob coordenação de seu acionista controlador, o Governo do Estado de Santa Catarina, seja porque a limitação da operação do BADESC somente àquela modalidade de crédito ali prevista, nas condições ali previstas, poderá ser potencialmente desastrosa não apenas para a saúde financeira do BADESC (sobretudo na situação econômica atual, já de per si periclitante), mas inclusive para entes públicos e privados que não estejam no escopo altamente restrito daquele PL 053/2020, que ficarão sem poder contar com o valioso instrumento do Fomento Público operado pelo BADESC.

É, SMJ, o parecer.



Atenciosamente,

Rafael Andrade de Souza
Consultor Jurídico
BADESC/COJUR



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 5367/2020
Autógrafo do PL nº 053/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 053/2020, que “Obriga a Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC), até dezembro de 2020, a direcionar os recursos remanescentes de sua linha de crédito prevista para este ano, para o financiamento do capital de giro das micro e pequenas empresas, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos de economia solidária, e adota outras providências”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 4 de maio de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado