



EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

REQUERIMENTO DE DILIGÊNCIA AO PROJETO DE LEI Nº 0231.3/2022

Com amparo no inciso VI do art. 130 do Regimento Interno, avoquei a relatoria do Projeto de Lei em epígrafe, remetido a este Poder pelo Senhor Governador do Estado, por meio da Mensagem nº 1223, de 29 de junho de 2022, que visa instituir sistema de garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado, por meio dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, em contratos de parceria público-privada (PPP), de acordo com o *caput* do art. 1º.

Para a consecução de sua finalidade, a proposta legislativa pretende, em linhas gerais, **(I)** vincular receitas financeiras, direitos creditórios e receitas patrimoniais, na forma de garantia, a instrumentos contratuais objeto de parcerias público-privadas (§ 1º do art. 1º); **(II)** estabelecer critérios para a gestão das garantias de obrigações pecuniárias contraídas pelo Estado nesses futuros contratos administrativos de concessão (§§ 2º e 3º do art. 1º; arts. 2º ao 6º); e **(III)** autorizar o Governador do Estado a abrir créditos adicionais (art. 7º), “com o intuito de fornecer instrumental adicional para adimplemento das contraprestações assumidas em contratos de PPP”, de acordo com a Exposição de Motivos nº 168/2022, advinda da Secretaria de Estado da Fazenda, que acompanha os autos do processo.

Da Exposição de Motivos, subscrita conjuntamente pelo Secretário de Estado da Fazenda e pela Secretária Adjunta da Fazenda, extrai-se que

[...]

O objetivo desta normativa é dar seguimento à estratégia de fornecer segurança jurídica aos projetos de PPP estruturados pelo Programa de Parcerias e Investimentos de Santa Catarina (PPI-SC), por meio da criação de um sólido sistema de garantias. Tal ação diminui a percepção de risco do projeto pelo parceiro privado e permite a redução do custo de capital privado, ao exigir menos contrapartidas financeiras nos contratos catarinenses de concessão administrativa regidos pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 e pela Lei Estadual nº 17.156, de 05 de junho de 2017.



A presente Minuta de Projeto de Lei regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a vinculação de receitas - instrumento de garantia previsto no inciso I do art. 8º da Lei Federal 11.079/2014 e no inciso I do art. 23 da Lei 17.156/2017 [...]

[...]

Ao proceder, de forma incipiente e preliminar, à análise da complexa matéria de que trata o Projeto de Lei, sob a égide do arts. 72, I, 144, I, 145, *caput*, 209, I e 210, II, do Regimento Interno deste Poder, ou seja, no tocante à admissibilidade, à luz dos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, é impreterível trazer à luz as considerações que seguem.

I) A Lei estadual nº 17.157, de 5 de junho de 2017, regulamentada pelo recente Decreto nº 1.714, de 3 de fevereiro de 2022, que instituiu o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas de Santa Catarina (FGP/SC) cujo objetivo, salvo melhor juízo, converge com o do Projeto de Lei ora em exame, qual seja prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado decorrentes de contrato de parcerias público-privadas¹. Ambos, vinculam receitas para a consecução de sua finalidade e estabelecem critérios similares para a gestão das garantias de obrigações pecuniárias contraídas pelo Estado nesses contratos administrativos. De tal constatação, infere-se, à primeira vista, que a distinção consiste nas receitas relacionadas às garantias a serem prestadas pelo parceiro público, não

¹ Lei nº 17.157, de 5 de junho de 2017

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a instituir o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas de Santa Catarina (FGP/SC), regido pelo direito privado, com a finalidade de prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em virtude de parcerias integrantes do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Santa Catarina.

Decreto nº 1.714, de 3 de fevereiro de 2022.

Art. 1º Fica instituído, por prazo indeterminado, o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas de Santa Catarina (FGP/SC), conforme autorizado pelo art. 1º da Lei nº 17.157, de 5 de junho de 2017, destinado exclusivamente a prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pela Administração Direta ou Indireta do Poder Executivo Estadual, dos fundos especiais a ela ligados e das demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Estado de Santa Catarina, em virtude de contratos de parcerias público-privadas.

Projeto de Lei nº 0231.3/2022

Art. 10. Fica instituído sistema de garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado, por meio dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, em contratos de parceria público-privada (PPP).



restando clara a motivação de prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias concernentes às PPPs por mais de uma lei.

II) Segundo a manifestação técnica subscrita pelo Diretor de Desestatização e Parcerias da Secretaria de Estado da Fazenda e pelo Chefe de Departamento de PPPs da SC Participações e Parcerias S.A., acostada às páginas 104 a 108, há quatro projetos em fase de estruturação, cujas despesas primárias, incluindo as despesas programadas com garantias, perfazem o montante aproximado à R\$ 432,3 milhões para o próximo exercício de 2023, valor muito maior ao projetado no crédito orçamentário previsto para o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP/SC) na Lei Orçamentária² no corrente ano (R\$ 52,7 milhões). Em vista desse dado, ao que parece, as receitas do Fundo revelam-se insuficientes para cobrir as pretensas garantias, o que incidiria na necessidade de complementação, conforme raciocínio firmado pela Consultoria Jurídica (NUAJ) da Procuradoria-Geral do Estado, na Informação NUAJ/SEF nº 006/2021 (pp. 32/35), em que o órgão assevera que o sistema proposto pelo PL se trata de um suplemento de garantia dos valores previstos no Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas de Santa Catarina (FGP/SC).

III) Além da suplementação de garantia dos valores previstos no FGP/SC, por intermédio da vinculação das receitas relacionadas no inciso I do § 1º do art. 1º, o PL busca autorização para o Governador do Estado abrir créditos adicionais (art. 7º), “com o intuito de fornecer instrumental adicional para adimplemento das contraprestações assumidas em contratos de PPP”, de acordo com a Exposição de Motivos nº 168/2022, que acompanha os autos do processo. Nesse sentido, a partir da explanação feita na Exposição de Motivos, é possível inferir que, para além das receitas vinculadas na proposição legislativa, o proponente antevê a hipótese de utilização de demais recursos financeiros, os quais, *a priori*, não serão objeto de exame por este Parlamento.

IV) A Lei nacional nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no

² Lei nº 18.329, de 06 de janeiro de 2022.



âmbito da administração, em seu art. 8º,³ estabelece, para além da vinculação de receitas, outras formas de garantia em contratos de PPPs. Todavia, na proposta que ora se analisa, não resta evidenciada a motivação ou, sequer, o benefício para o Estado em adotar a vinculação de receita como garantia de pagamento de obrigações pecuniárias, em detrimento das outras espécies arroladas no citado dispositivo da Lei nacional. Insta consignar que os contratos de PPP são instrumentos legais de longa vigência e, por essa razão, a vinculação das receitas financeiras estabelecidas no inciso I do § 1º do art. 1º do PL estará atrelada, durante todo o transcurso contratual, em conta bancária específica, devendo ser, inclusive, recomposta em caso de acionamento da garantia. Desse modo, salvo melhor juízo, tais receitas não poderão ser utilizadas, em nenhuma hipótese, como fonte de recurso para outras ações orçamentárias.

V) Ainda, no que concerne à vinculação de receita do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) como garantia para contratações relativas aos serviços de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, prevista no inciso II do § 1º do art. 1º do PL, observo que foi alvo de controvérsia nos pareceres advindos da SEF, uma vez que o NUAJ, apesar de alegar constitucionalidade da vinculação das receitas do FPE, assevera que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diverge desse entendimento.

Depreende-se que a celeuma quanto a essa vinculação denota-se no caso pois as receitas do mencionado Fundo seriam oriundas de impostos federais, mais precisamente, por percentual da arrecadação do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e, sendo assim, vislumbra-se a hipótese de suposta afronta aos comandos instituídos sob o

³ Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal ;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.



inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, que veda a vinculação da receita de impostos.

Em que pese o NUAJ sustentar sua linha argumentativa no parecer da Advocacia Geral da União⁴ (AGU) e este Relator ter constatado que o Tribunal de Contas da União (TCU) [quando no exame da representação do Ministério Público acerca da constitucionalidade das operações de créditos firmadas por entes subnacionais utilizar como garantia os recursos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE), sem aval da União, sob a exegese do inciso IV e do § 4º do art. 167 da CF⁵] não vislumbrou óbice na utilização de tais recursos financeiros.

Nessa toada, considera-se de extrema relevância trazer à tona o posicionamento formal do Tribunal de Contas do Estado sobre a questão, haja vista que os atos administrativos dos entes subnacionais não estão ao alcance da jurisdição do TCU. Ademais, ainda que seja admissível a referida vinculação do FPE ao pretense sistema de garantia dos contratos de PPP's, faz-se necessário, em atenção à técnica legislativa, apurar demais vinculações legais das receitas relacionadas ao FPE, de modo que a redação do inciso II do § 1º do art. 1º do PL não implique na redução de recursos financeiros para outras ações orçamentárias.

VI) A respeito da vinculação dos recursos financeiros destinados ao Estado, por meio da transferência obrigatória de que trata a Lei Complementar federal nº 176, de 29 de dezembro de 2020, usualmente chamada de Compensações da “Lei Kandir”, o NUAJ mencionou em sua manifestação acerca do PL que “se respeitada a parcela devida aos municípios, não haveria ressalvas a vinculação de receitas oriundas da mencionada Lei Complementar”. Entretanto, adverte-se, o inciso I do § 1º do art. 1º do PL prevê a vinculação dos recursos de forma integral. Diante desse fato, também com o escopo de adequar o texto proposto à técnica legislativa, torna-se necessário obter esclarecimento quanto à forma como são efetivados os repasses, para os entes municipais, dos recursos oriundos da compensação da Lei Kandir.

⁴ Parecer nº 0002/2018/CGU/AGU

⁵ Acórdão nº 2435/2019



VII) Como noticiado pelo setor de imprensa do Tribunal de Contas do Estado⁶, encontra-se no TCE, para análise e emissão de parecer quanto à sua viabilidade, o projeto de parceria público-privada referente à construção e gestão de complexo hospitalar em Florianópolis, sendo este um dos futuros contratos no qual o Poder Executivo pretende ofertar a garantia perseguida na proposta legislativa em comento.

VIII) Nesse sentido, frente às considerações entende-se oportuno que o TCE contribua com a análise legislativa nos respectivos aspectos:

- (I) os efeitos e os riscos fiscais sobre a política de Estado de responsabilidade fiscal decorrente de pretensas vinculações de receitas em detrimento de outras espécies de garantias arroladas no art. 8º da citada Lei nacional nº 11.079/2004;
- (II) a necessidade da autorização prévia ao Governador para abrir créditos adicionais, “com o intuito de fornecer instrumental adicional para adimplemento das contraprestações assumidas em contratos de PPP”⁷;
- (III) eventuais ressalvas quanto ao texto proposto, com vistas ao aperfeiçoamento da proposição em tela; e
- (IV) demais contribuições que entender relevante.

Não obstante, resta consignar que os contratos de PPP's são instrumentos legais deveras complexos, sobretudo quanto aos critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado e aos riscos envolvidos no objeto a ser pactuado, por se tratarem de contratos de longa duração⁸, e, também, pelo fato de a

⁶ Disponível em: < <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-analisara-projeto-de-parceria-publico-privada-para-complexo-hospitalar> > Acessado em: 01/08/2022.

⁷ Exposição de Motivos nº 168/2022, que acompanha os autos do processo.

⁸ Cita-se como exemplo, a recente parceria público-privada para a gestão do Terminal Rodoviário Rita Maria em Florianópolis, cuja duração é de 30 (trinta) anos. (Informação disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/terminal-rita-maria-tera-ate-30-anos-de-gestao-privada-em-florianopolis>)



inadimplência por parte do parceiro público ser apenas um dos possíveis riscos assumidos pelo ente estatal, tendo em vista que a repartição objetiva de riscos entre as partes abarca, inclusive, aqueles “referentes a caso fortuito, força maior, fato príncipe e álea econômica extraordinária” (inciso III do art. 5º da Lei nacional nº 11.079/2004)⁹.

Diante desse contexto, antes de emitir parecer conclusivo no âmbito deste Colegiado, e para um melhor posicionamento acerca dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, especialmente quanto à vinculação de receita prevista no inciso I do § 1º do art. 1º do PL, solicito, com amparo no inciso XIV do art. 71 do Regimento Interno deste Poder, a promoção de **DILIGÊNCIA** do Projeto de Lei nº 0231.3/2022 ao **Tribunal de Contas do Estado (TCE)** para manifestação técnica, e por oportuno, ao **Tribunal de Contas da União (TCU)** para possíveis contribuições, com base em precedentes e demais publicações relacionadas.

Sala das Comissões,

Milton Hobus, Deputado Estadual
Relator

⁹ Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no [art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), no que couber, devendo também prever:

[...]

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;