



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0331.6/2021

“Autoriza o Poder Executivo a prestar contragarantia à garantia oferecida pela União em operação de crédito externo a ser celebrada entre o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e estabelece outras providências.”

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de origem governamental, que busca autorização legislativa para que o Poder Executivo possa prestar contragarantia à garantia oferecida pela União em operação de crédito externo a ser celebrada entre o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no âmbito da Linha de Crédito para Resiliência Urbana no Sul do Brasil – Programa Sul Resiliente, até o valor de € 89.600.000,00 (oitenta e nove milhões e seiscentos mil euros) (art. 1º, *caput*).

Além do disposto no *caput* do citado art. 1º, a fim de nortear adequadamente os membros deste Colegiado acerca dos termos da proposição em causa, entendi por bem transcrever os demais dispositivos que a compõem, conforme segue:

Art. 1º [...]

§ 1º A taxa de juros, os prazos, as comissões e os demais encargos da operação de crédito de que trata o *caput* deste artigo serão os vigentes à época da contratação do empréstimo que forem admitidos pelo Banco Central do Brasil para o registro de operações da espécie, obedecidas as demais prescrições legais.





§ 2º A Linha de Crédito para Resiliência Urbana no Sul do Brasil - Programa Sul Resiliente tem dotação total de € 112.000.000,00 (cento e doze milhões de euros), sendo o valor total captado com o BIRD de € 89.600.000,00 (oitenta e nove milhões e seiscentos mil euros), por meio de 2 (duas) operações de crédito no valor de € 44.800.000,00 (quarenta e quatro milhões e oitocentos mil euros) cada, e sendo a contrapartida a ser constituída pelo BRDE de € 22.400.000,00 (vinte e dois milhões e quatrocentos mil euros), no valor de € 11.200.000,00 (onze milhões e duzentos mil euros) para cada operação de crédito.

§ 3º As operações de crédito de que trata este artigo serão destinadas a financiar subprojetos municipais voltados à gestão integral de riscos relacionados a desastres naturais indicados pelo BRDE e ao planejamento urbano.

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a vincular, como contragarantia à garantia oferecida pela União na operação de crédito de que trata esta Lei, em caráter irrevogável e irretratável, a modo *pro solvendo*, as receitas a que se referem os arts. 157 e 159, inciso I, alínea "a", e inciso II, complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no art. 155, nos termos do art. 167, § 4º, todos da Constituição da República, bem como outras garantias admitidas pela legislação em vigor.

Art. 3º Fica o Governador do Estado autorizado a abrir créditos adicionais destinados ao pagamento de obrigações decorrentes da operação de crédito autorizada por esta Lei.

Art. 4º Para a concessão das garantias previstas nesta Lei, o Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), deve firmar contrato de contragarantia com o BRDE, nos termos do inciso I do caput do art. 18 da Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001, do Senado Federal, da Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007, do Senado Federal, e do § 1º do art. 40 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

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

Por sua vez, da Exposição de Motivos (fls. 04/11), a bem de contextualizar suficientemente a matéria, extraio o seguinte:

[...] desde 2015, o BRDE em realizando tratativas com organismos financeiros internacionais, com vistas à captação de recursos externos, de onde decorreram oportunidades de negócios, dentre outras, já contratadas, junto ao Banco Mundial (BIRD), New Development Bank (NDB) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma vez identificados alinhamentos com a missão e objetivos estratégicos dessas Instituições.



As referidas possibilidades de negócios – operações de captação de recursos externos – preveem, fruto de regulamentação desses organismos externos, a prestação de garantia, pela União, obrigatoriamente. A União, por sua vez, exige, no caso de operações com entes subnacionais – assim classificado o BRDE, a contragarantia do(s) controlador(es).

Dessa forma, o BRDE veio a negociar com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), responsável pelo processo de avaliação dos contragarantidores, que cada um dos seus controladores viesse a ser o contra garantidor junto a cada um dos supracitados organismos externos.

[...]

A partir de recursos captados junto ao Banco Mundial, a linha de financiamento às prefeituras municipais da Região Sul – chamada Resiliência Urbana para o Sul do Brasil (SUL RESILIENTE), integra, como janela de "Resiliência Urbana", o já existente programa BRDE Municípios.

Essa linha de crédito conta com o empréstimo de € 89.600.000,00 (oitenta e nove milhões e seiscentos mil euros), através de duas operações/contratos, cada uma no valor de € 44.800.000,00 (quarenta e quatro milhões e oitocentos mil euros), do Banco Mundial ao BRDE e com até € 22.400.000,00 (vinte e dois milhões e quatrocentos mil euros) de contrapartida do BRDE, totalizando a disponibilização de até € 112.000.000,00 (cento e doze milhões de euros) em recursos para Resiliência Urbana.

Tal iniciativa visa preencher uma lacuna nas fontes de recursos existentes para projetos integrais com o enfoque da gestão de riscos de desastre e resiliência urbana. A operacionalização do Sul Resiliente será realizada entre 2021 e 2026.

[...]

Como premissa da linha de financiamento, entende-se que a construção da resiliência urbana requer ações intersetoriais (por exemplo, em termos de política habitacional, uso do solo, investimentos em infraestrutura urbana), integrais (visando a resolução de um problema comum a diferentes setores, tais como inundações ou alagamentos), e envolvendo todos os atores interessados (autoridades públicas, comunidades, setor privado, etc.) visando a prevenção, mitigação e preparação das populações e da infraestrutura crítica frente aos riscos de desastre identificados.

O Brasil enfrenta com frequência eventos hidro meteorológicos que, combinados com padrões insustentáveis de urbanização e pouco



do planejamento urbano, geram significativos impactos humanos e econômicos.

A Região Sul do Brasil, formada pelos Estados de Santa Catarina (SC), Paraná (PR) e Rio Grande do Sul (RS), não foge desta problemática. O território, que abriga uma população de 29,6 milhões de habitantes (sendo 85% em área urbana e 15% em área rural), é afetada de forma recorrente por eventos de inundação, alagamento, seca, deslizamentos de terra, vendavais, dentre outros. De acordo com dados federais, houve 8.428 ocorrências de desastres naturais nos três Estados do Sul entre 1991 e 2017, os quais provocaram 459 óbitos, 1,87 milhão de pessoas desabrigadas ou desalojadas, que, somadas todas as ocorrências e recorrências, ao longo desses 26 anos, totalizaram 36,87 milhões de pessoas afetadas. De acordo com um estudo recente do Banco Mundial, no período de 1995 a 2014, os danos e perdas nos três Estados do Sul decorreram, por ordem de importância, de eventos de tipo climatológico, hidrológico e meteorológico. Nestas duas décadas, os danos estimados com base em registros municipais somaram 3,4 bilhões para as habitações e 6,45 bilhões para as infraestruturas. Uma análise complementar estimou os prejuízos decorrentes de desastres naturais a R\$ 2,83 bilhões para o setor público e a R\$ 14,13 bilhões para o setor privado.

Mais recentemente, em junho de 2020, o ciclone bomba que atingiu o Sul do País matou treze pessoas e deixou um rastro de destruição na região. Em Santa Catarina, o estado mais impactado, foram atingidos 184 municípios, equivalente a 62% das cidades catarinenses. O ciclone bomba foi considerado o pior desastre com ventos da história do estado, superando até os estragos causados pelo furacão Catarina, em 2004.

Com o impacto das mudanças climáticas, que já apresenta sinais tangíveis, por exemplo, pela passagem atípica de um furacão no Estado de Santa Catarina e pela multiplicação de tornados e de ressacas marítimas na região, antecipa-se que os impactos humanos e materiais de desastres naturais crescerão no futuro, caso não se tomem hoje as medidas adequadas para prevenir, mitigar e se preparar para tais eventos extremos.

Nesse contexto, o Sul Resiliente possui como objetivos específicos:

- i) Melhorar a infraestrutura dos municípios apoiados, direcionando recursos para infraestrutura resiliente a eventos naturais extremos (inundações e alagamentos, riscos geotécnicos e secas);**
- ii) Proporcionar o fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais dos municípios da região sul do Brasil na área de resiliência urbana, por meio de assistência técnica**



(envolvendo, entre outros: sensibilização ao risco e participação cidadã, qualificação e treinamento de servidores, elaboração de estudos, planos e projetos setoriais);

iii) Alavancar os resultados dos recursos tradicionalmente utilizados nos investimentos das cidades da região sul, combinando-os com recursos internacionais e com assistência técnica; e

iv) Ampliar a capilaridade do crédito a municípios com população inferior a 100 mil habitantes.

Portanto, além de financiamento para intervenções estruturais do tipo obras civis, existirá também a possibilidade dos municípios beneficiados requererem apoio sob a forma de assistência técnica, por exemplo, para a construção de capacidades institucionais, como a elaboração de projetos executivos, de conhecimento sobre riscos de desastres, uso do solo sensíveis ao risco, elaboração e implementação de políticas de sensibilização a riscos de desastres, mudanças organizacionais e estratégias de governança que se fizerem necessárias para alcançar o objetivo. Também serão considerados possibilidades de acoplar esses projetos de financiamento dos entes públicos a outros financiamentos do BRDE para o setor privado, de forma a complementar e ampliar os resultados da proposta.

[...]

Todos os municípios da Região Sul poderão solicitar Subempréstimos nesta linha de crédito. O BRDE será responsável pela análise técnica, financeira e fiscal dos municípios. O BRDE também realizará uma análise da capacidade de implementação, bem como uma triagem social e ambiental. A saúde financeira e fiscal dos municípios será avaliada segundo a metodologia própria de análise de risco de crédito do BRDE, que foi considerada adequada pelo Banco Mundial.

A linha de crédito beneficiará uma seleção de municípios da Região Sul, incluindo municípios de pequeno e médio porte, aproveitando a capilaridade do BRDE neste território. Os beneficiários finais do Sul Resiliente serão as famílias que vivem em áreas de risco de desastres, e contempladas pela intervenção dos projetos municipais integrados de resiliência urbana.

O Sul Resiliente propõe uma solução inovadora de financiamento municipal para resiliência urbana no Brasil, por meio de um banco de desenvolvimento com vistas a diversificar suas fontes de financiamento e a promover o desenvolvimento sustentável. O BRDE possui experiência de financiamento para municípios e possui um claro mandato corporativo para promover a agenda de sustentabilidade e cumprir os Objetivos de Desenvolvimento



Sustentável (ODS) das Nações Unidas. O Projeto está alinhado às prioridades setoriais do governo brasileiro e parte do histórico da região Sul do Brasil de políticas e práticas de Gestão de Riscos de Desastres.

[...]
(grifos acrescentados)

A matéria iniciou sua tramitação nesta Assembleia Legislativa no dia 2 de setembro de 2021, sendo distribuída, inicialmente, apenas à Comissão de Finanças e Tributação. Porém, após Requerimento do Deputado Milton Hobus ao 1º Secretário da Mesa, esta CCJ também foi incluída na sua tramitação, com o encargo de ser o primeiro Colegiado a se manifestar nos autos, tudo na forma regimental (pp. 2, 203 e 204).

Ao Projeto de Lei não foi apresentada nenhuma emenda até a presente data.

É o relatório.

II – VOTO

Nesta fase processual, de acordo com os arts. 72, I, 144, I, 145, caput, 209, I, e 210, II, do Regimento Interno deste Poder, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça a análise da presente matéria no que toca à sua admissibilidade, à luz dos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Repriso que o Projeto de Lei sob exame, essencialmente, tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a prestar contragarantia à União, relativamente à garantia a ser concedida por ela em operação de crédito externo a ser contratada pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), destinada a financiar subprojetos municipais voltados para a gestão integral de riscos relacionados a desastres naturais indicados pelo BRDE (enchentes, alagamentos, enxurradas,



deslizamento de encostas, outros riscos geotécnicos, entre outros) e ao planejamento urbano.

Em sendo assim, da análise dos autos, inicialmente, no que concerne à constitucionalidade, observo que o Chefe do Poder Executivo estadual, ao encaminhar a esta Casa Legislativa o Projeto de Lei focalizado, visando à autorização para contratação de empréstimo externo, cumpre rigorosamente o previsto no art. 115, § 1º, da CE/89, *in verbis*:

Art. 115 [...]

§ 1º Ressalvadas as de antecipação de receitas, nenhuma operação de crédito poderá ser contratada por órgãos ou entidades da administração direta, autárquica ou fundacional, sem prévia e específica autorização legislativa.

Além disso, constato que a matéria versada na proposta, além de situar-se entre aquelas cuja competência/atribuição legiferante e administrativa é privativa do Governador do Estado, à luz dos arts. 50, § 2º, III, e 71, I e II, ambos da Constituição do Estado, vem estabelecida por intermédio da proposição legislativa adequada à espécie, ou seja, projeto de lei ordinária, porquanto não é reservada constitucionalmente à lei complementar.

A propósito da captação de recursos externos pelo BRDE e a operação de crédito externo a ser contragarantida pelo Estado de Santa Catarina, que redundou na presente proposição, tendo presente o Ofício GADIR/DIRFI/DIARC-2020/229 (pp. 19/22), verifica-se que a citada instituição financeira, por meio do BIRD, pretende realizar, também, múltiplas operações de crédito com organismos financeiros internacionais, visando à captação de recursos externos para financiar programas de investimento e apoio aos municípios e à iniciativa privada na Região Sul do país.

Para tanto, considerando sua condição de ente subnacional e a obrigatoriedade da prestação de garantia pela União, e, por via de consequência, contragarantia pelos Estados controladores, conforme definido no Manual de



Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional, a Instituição propõe ao Estado de Santa Catarina o fornecimento de contragarantia à operação junto ao BIRD, no valor de EUR 89.600.000,00 (oitenta e nove milhões e seiscentos mil euros), e solicita, para tanto, a edição de lei estadual autorizativa.

Nessa linha, cabe destacar que, consoante previsão inscrita na Constituição Federal, a contragarantia prevista compreenderá as cotas de repartição das receitas tributárias (arts. 157 e 159), complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no art. 155, nos termos do art. 167, § 4º, todos da Constituição da República, bem como outras garantias admitidas pela legislação em vigor, sobretudo a Lei Complementar federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), nos termos do art. 163, III, da CF/88.

Nesse contexto, a meu ver, a proposição afigura-se constitucional, tanto formal quanto materialmente.

Quanto à legalidade, assente-se, primeiramente, que a concessão de garantia é definida, no art. 29 da LRF, como um “compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada”.

Nessa senda, para a concessão das garantias previstas no Projeto de Lei analisado, o Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Fazenda, firmará contrato de contragarantia com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), nos termos do § 1º do *caput* do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que assim estabelece:

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal e as normas emitidas pelo Ministério da Economia acerca da classificação de capacidade



de pagamento dos mutuários. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

[...]

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, **poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais**, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida. (grifei)

Consigne-se, também, que a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, em seu art. 9º, estatui que “o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida”.

Em atenção a essa normativa, tem-se que a matéria em tablado a ela se conforma plenamente, à luz do último Relatório de Gestão Fiscal relativo ao primeiro Quadrimestre de 2021, emitido em conjunto pelo Governador Estado, pelo Secretário de Estado da Fazenda e pelo Controlador-Geral do Estado, por meio do Ato nº 1210, de 25 de maio de 2021¹.

Nesse contexto, julgo que o Projeto de Lei está em harmonia com a legislação infraconstitucional aplicável à hipótese dos autos.

Finalmente, no que diz respeito aos demais pressupostos de observância obrigatória pelo Colegiado (juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa), a proposição legislativa em apreço, a meu juízo, revela-se igualmente apta à tramitação neste Parlamento, merecendo, portanto, ser admitida.

¹ https://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/56/ATO+_RGF_1__Quadrimestre_2021.pdf





Ante o exposto, e considerando tudo o mais que dos presentes autos consta, voto, no âmbito desta Comissão, pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da tramitação processual do **Projeto de Lei nº 0331.6/2021** neste Parlamento.

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator

