



PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1.252, de 2023, do Senador Cleitinho, que *altera as Leis nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para prever a possibilidade de concessão de créditos tributários e quitação de multas administrativas como contrapartida para execução de obras ou serviços de engenharia de interesse público.*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 1.252, de 2023, de autoria do Senador Cleitinho, que *altera as Leis nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para prever a possibilidade de concessão de créditos tributários e quitação de multas administrativas como contrapartida para execução de obras ou serviços de engenharia de interesse público.*

A proposição é composta de quatro artigos.

O **art. 1º** identifica o objetivo da futura Lei e os diplomas normativos que serão por ela modificados.

O **art. 2º** promove alterações na Nova Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), acrescentando-lhe o art. 46-A, desdobrado em 23 parágrafos, cujo conteúdo é a seguir esmiuçado.

Basicamente, o que se pretende é permitir que os entes federados instituem programa de concessão de crédito tributário ou de quitação de multas administrativas em troca da execução ou financiamento de obra ou serviço de engenharia, com critérios definidos em regulamento. O ente federado poderá restringir o programa à compensação de créditos com dívidas tributárias ou administrativas classificadas como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, hipótese em que se dispensará a exigência de regularidade fiscal para a celebração do contrato.

A inclusão de uma obra ou serviço no programa aludido dependerá da verificação, por comitê integrado por ao menos três servidores estáveis, de sua pertinência, bem como da existência, em concreto, de interesse público. O processo será iniciado pela própria Administração ou por proposta do interessado, que indicará a obra, o interesse público a ser atendido e o valor estimado.

Seja o processo iniciado de ofício, seja por provocação do particular, a Administração deverá abrir prazo de quinze dias, para permitir que potenciais interessados se manifestem. Havendo um único interessado, deverá ele elaborar o projeto básico da obra ou serviço, que será submetido ao comitê de avaliação (ao qual caberá também a sua precificação), dando-se a contratação direta, por inexigibilidade. Já na hipótese de acorrerem mais interessados, a Administração deverá elaborar anteprojeto de engenharia e submeter a obra ou serviço a licitação. Em qualquer caso: (i) a execução se dará segundo as regras da contratação integrada; (ii) o contratado poderá ser o próprio executor da obra ou seu financiador; (iii) o pagamento a cargo da Administração se dará mediante crédito tributário ou quitação de multas administrativas, vedado o oferecimento de contrapartida financeira pela Administração, inclusive financiamento por instituição financeira oficial.

Adicionalmente a todas as atribuições no processo de inclusão da obra ou serviço no programa e de seleção do contratado, o comitê de avaliação será responsável por analisar a minuta do contrato e receber a obra.

A conclusão de etapas da obra ou de sua totalidade será atestada por certidão de aprovação. No caso de execução parcial ou inferior à prevista no contrato, somente o valor efetivamente executado poderá constar da certidão e, no caso de falhas, fraude ou simulação, o contratado se sujeitará: (i) ao recebimento ou revogação parcial do crédito tributário ou de quitação de multas correspondentes ao que foi efetivamente executado; (ii) ao pagamento do

tributo não recolhido, acrescido de multas e juros; (iii) às sanções tributárias, civis e penais cabíveis.

Ainda segundo o artigo que se pretende acrescentar à Lei nº 14.133, de 2021, poderão ser estabelecidas como obrigações do interessado: (i) custear a execução do objeto contratado; (ii) obter o licenciamento ambiental, cumprir normas, condicionantes e medidas de controle ambientais estabelecidas no licenciamento; (iii) custear desapropriações promovidas pela Administração; (iv) custear o remanejamento de serviços públicos necessários à execução da obra; (v) observar a legislação sobre segurança, higiene e medicina do trabalho; (vi) assumir a total responsabilidade pela execução da obra (mesmo quando executada por terceiros).

À Administração caberá: (i) promover as desapropriações necessárias, salvo as delegadas à parte privada; (ii) definir padrões de qualidade a serem observados na execução da obra; (iii) fiscalizar e acompanhar a execução; (iv) certificar a sua conformidade com os projetos, emitindo o termo de recebimento e de incorporação do empreendimento ao seu patrimônio.

O **art. 3º** da proposição modifica o art. 6º da Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), para incluir entre as modalidades de contraprestação da Administração Pública nos contratos de PPP a concessão de créditos tributários (conforme regulamento) e o abatimento de multas administrativas.

Por fim, o **art. 4º** veicula a cláusula de vigência da futura Lei.

Na justificação, é assinalado que os investimentos em infraestrutura no Brasil são declinantes, com reflexos sobre a produtividade, o desenvolvimento do País e o bem-estar da população. O objetivo da proposição seria, portanto, contribuir para a reversão desse quadro, por meio do aumento das possibilidades de cooperação entre os setores público e privado na execução de obras de infraestrutura, ao se permitir que a contraprestação da Administração Pública nos respectivos contratos seja feita por meio da concessão de crédito tributário ou da quitação de multas administrativas.

Além do exame por este colegiado, caberá à Comissão de Assuntos Econômicos deliberar terminativamente sobre o Projeto.

Não foram apresentadas emendas ao PL.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e sobre o mérito do PL nº 1.252, de 2023, a teor do art. 101, I e II, g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Cuida-se de matéria afeta às contratações públicas de obras e serviços de engenharia, sobre as quais compete à União editar normas gerais, mediante lei aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 22, XXVII, c/c o art. 48, *caput*, da Constituição Federal. Não há reserva de iniciativa legislativa para essa matéria. Assim, a proposição atende aos requisitos de constitucionalidade formal.

Quanto à constitucionalidade material, não identificamos, no conteúdo das regras contidas no PL, qualquer colisão com preceito constitucional. O projeto estabelece uma nova forma de pagamento pela execução de contratos de obras e serviços de engenharia, consistente na concessão de crédito tributário pelo ente público ao executor, ou na quitação de multas administrativas a este. Em vez de receber recursos públicos do orçamento como pagamento, o contratado deixa de pagar tributo ou multa em valor equivalente ao que receberia pelo adimplemento de suas obrigações no contrato de obra ou serviço de engenharia.

Tal sistemática não ofende a regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo a qual, *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*. Com efeito, a disputa entre potenciais interessados é assegurada pelo PL, já que, havendo mais de um, a Administração deve abrir licitação. Apenas no caso de uma só empresa manifestar interesse na contratação, o certame não ocorrerá.

Também não vislumbramos no Projeto ofensa ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal. Tal dispositivo estabelece que *qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule*

exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

A exigência de lei específica, feita pelo preceito constitucional citado, não tem pertinência relativamente ao crédito de que trata o PL, pois ela se dirige a benefícios fiscais. O Projeto trata de uma operação na qual o crédito tributário é concedido como contraprestação pela execução da obra. Nesse caso, poder-se-ia falar da concessão do crédito como uma modalidade de pagamento pela Administração. O contratado não é beneficiado com uma dispensa de pagamento de certo tributo, apenas deixa de recolher o valor devido porque executou obra para o poder público em valor equivalente ao do tributo que deveria recolher.

No tocante à juridicidade, temos que: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; (ii) a matéria vertida no PL inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Igualmente não vemos óbices de regimentalidade à tramitação do Projeto.

No mérito, saudamos o autor do PL pelo mecanismo engenhoso que concebeu para, de um lado, assegurar a execução de importantes obras sem dispêndio de recursos orçamentários e, de outro, proporcionar uma solução que visivelmente atende ao interesse público no que concerne às dívidas irre recuperáveis ou de difícil recuperação. Transformada em lei a sistemática do PL, o poder público poderá reaver, na forma de infraestruturas e serviços, valores que muito provavelmente não lograria recuperar por meio da cobrança judicial, a qual, convém ressaltar, também importa custos, tanto no acionamento dos órgãos de representação judicial do Estado quanto do próprio aparato judiciário. Além disso, em um cenário de constrangimentos fiscais, a realização de obras poderá se dar sem a necessidade de dotações orçamentárias.

A alteração na Lei das PPPs segue a mesma lógica, mas se limita a admitir como possíveis contraprestações da Administração Pública nos respectivos contratos a concessão de créditos tributários e o abatimento de multas administrativas. Não há necessidade de maiores detalhamentos da matéria nessa Lei, já que o art. 186 da Nova Lei Geral de Licitações e Contratos determina a aplicação subsidiária de suas disposições à Lei nº 11.079, de 2004.

Propomos apenas alguns aprimoramentos ao texto do PL, que explicitamos a seguir.

Em primeiro lugar, entendemos que os §§ 23 e 25 do art. 46-A, que se pretende acrescentar à Nova Lei de Licitações e Contratos, são desnecessários. Eles tratam de obrigações do contratado e da Administração, as quais já são disciplinadas por outros dispositivos da mesma Lei, aplicáveis aos contratos em geral, ou mesmo por outras leis. O § 23, que enumera as obrigações do contratado, é inclusive formulado como norma autorizativa para a Administração, como se fosse faculdade do poder público estabelecer ou não tais deveres.

Ora, não é uma faculdade da Administração, por exemplo, atribuir ao contratado a responsabilidade de *observar a legislação pertinente à segurança, à higiene e à medicina do trabalho*. Ela já decorre de lei. Quanto a *custear a execução do objeto contratado*, parece-nos que não teria como ser diferente, já que o pagamento a cargo da Administração consistirá na concessão do crédito tributário ou quitação de multas e só será feito a partir da demonstração de que a obra (ou cada etapa dela) foi executada. E mesmo outras ações, que podem (mas não necessariamente devem) ser atribuídas ao contratado, não precisariam constar do dispositivo, pois já estão reguladas em outros preceitos da Lei nº 14.133, de 2021. É o que ocorre com a obtenção do licenciamento ambiental e a realização da desapropriação autorizada pelo poder público (art. 25, § 5º). Assim, a nosso ver, o § 23 deve ser suprimido.

O mesmo deve ocorrer com o § 25, que, ao tratar das obrigações da Administração, repete previsões já constantes da Lei: (i) o dever de promover as desapropriações necessárias, com possibilidade de delegação ao contratado, tratado nos arts. 25, § 5º, I, 46, § 4º, e 137, § 2º, V; (ii) o dever de fiscalizar e acompanhar a execução do contrato, regulado pelos arts. 104, III, e 117 da Lei; (iii) a etapa de recebimento da obra, inclusive com emissão do respectivo termo, prevista no art. 140 da Lei. Quanto aos padrões de qualidade a serem observados durante a execução da obra, o próprio art. 46-A determina que esta deverá seguir as regras da contratação integrada, na qual o contratado é incumbido de elaborar o projeto básico. Nesse regime, a Administração elabora apenas o anteprojeto, no qual devem constar, entre outros elementos, as definições relacionadas ao nível de serviço adequado e memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação, nos termos do art. 6º, XXIV, da Lei. A identificação definitiva de serviços, materiais e equipamentos incorporados à obra, com suas especificações

técnicas, ocorre no projeto executivo. Portanto, propomos também a supressão do § 25.

Quanto ao inciso III do § 20 do art. 46-A, que alude às penalidades ao contratado, no caso de falhas na execução, fraude ou simulação, consideramos necessário, para evitar interpretações errôneas da futura lei, acrescentar às sanções tributárias, civis e penais, a referência a sanções administrativas.

Além dessas modificações, há necessidade de corrigir equívoco de numeração dos parágrafos do art. 46-A, bem como de ortografia.

Os aspectos econômico-financeiros das mudanças propostas serão objeto de análise pela CAE.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do PL nº 1.252, de 2023, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Suprimam-se os §§ 23 e 25 do art. 46-A, incorporado à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, pelo Projeto de Lei nº 1.252, de 2023, renumerando-se como § 21 o atual § 24.

EMENDA Nº - CCJ

Substitua-se, na parte final do inciso III do § 20 do art. 46-A, incorporado à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, pelo Projeto de Lei nº 1.252, de 2023, a expressão “e penais cabíveis” por “administrativas e penais cabíveis”.

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no § 5º do art. 46-A, incorporado à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, pelo Projeto de Lei nº 1.252, de 2023, o termo “suscinta” por “sucinta”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator