

Minuta

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.252, de 2023, do Senador Cleitinho, que *altera as Leis nºs 14.133, de 1º de abril de 2021, e 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 **ALESSANDRO VIEIRA****I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 1.252, de 2023, do Senador Cleitinho, cuja ementa é transcrita acima.

O art. 1º estabelece que o projeto altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para autorizar a utilização de créditos tributários e a quitação de multas administrativas como formas de contrapartida à execução de obras ou serviços de engenharia de interesse público e como modalidade de contraprestação nos contratos de parceria público-privada.

O art. 2º acresce o art. 46-A, desdobrado em 23 parágrafos, à Lei nº 14.133, de 2021, com o propósito de autorizar os entes federativos a instituírem programa que possibilite a concessão de créditos tributários ou a quitação de multas administrativas em troca da execução ou do financiamento de obras ou serviços de engenharia. O dispositivo disciplina os requisitos gerais do programa, incluindo a limitação aos tributos de competência do ente instituidor, as regras de participação e de utilização dos créditos no âmbito do



programa, as formas de indicação e avaliação das obras, o procedimento de seleção dos interessados, a aplicação das regras da contratação integrada, a formalização contratual, as etapas de certificação e recebimento do objeto, bem como as consequências jurídicas em caso de falhas, fraude ou simulação.

O art. 3º da proposição modifica o art. 6º da Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, 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** estabelece a cláusula de vigência da eventual Lei.

Em sua justificação, o autor parte do diagnóstico de uma queda persistente dos investimentos em infraestrutura no País, chegando a patamar insuficiente até mesmo para a manutenção dos ativos existentes, em razão, sobretudo, das restrições fiscais e da limitada utilização de instrumentos de cooperação com o setor privado. Diante desse problema, o projeto objetiva estimular novos investimentos em infraestrutura de interesse público ao ampliar as possibilidades de colaboração público-privada.

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que sobre ela opinou favoravelmente com três emendas, e a esta Comissão, em deliberação terminativa.

A Emenda nº 1 – CCJ suprime os §§ 23 e 25 do art. 46-A, que o PL incorpora à Lei nº 14.133, de 2021, por serem redundantes e desnecessários, uma vez que tratam de obrigações do contratado e da Administração já previstas na referida Lei e em outros diplomas legais.

A Emenda nº 2 – CCJ propõe o aperfeiçoamento do inciso III do § 20 do art. 46-A da mesma Lei para substituir a expressão “e penais cabíveis” por “administrativas e penais cabíveis”.

A Emenda nº 3 – CCJ, de redação, apenas corrige a grafia da palavra “sucinta”.

No âmbito desta Comissão, apresentamos substitutivo que incorpora as emendas aprovadas na CCJ e promove ajustes adicionais, os quais serão expostos a seguir.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre os aspectos econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, como é o caso sob análise.

Inicialmente, destacamos que o projeto atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, conforme análise realizada pela CCJ.

Quanto ao mérito econômico-financeiro do projeto, destacamos que a infraestrutura é essencial ao crescimento econômico com impacto direto sobre a produtividade, ao reduzir custos de transporte, energia e comunicação, ampliar a integração de mercados e elevar a confiabilidade dos serviços. Investimentos nessa área geram efeitos multiplicadores relevantes, estimulando a formação de capital privado. Além disso, beneficiam diretamente diversos setores, como saneamento básico, energia, transportes, telecomunicações e habitação.

Entretanto, esse papel estratégico da infraestrutura contrasta com a trajetória recente de investimentos no País. O nível de investimento em infraestrutura no Brasil passou por um declínio severo nos anos de crise econômica. Após atingir um pico de R\$ 260 bilhões em 2014, os investimentos em infraestrutura caíram para apenas R\$ 157 bilhões em 2020, equivalente a 1,6% do Produto Interno Bruto, inferior ao observado em muitas economias emergentes e desenvolvidas. O início da recuperação ocorreu em 2021 e, para este ano de 2026, espera-se um valor recorde de R\$ 300 bilhões. Apesar desse aumento, não há como se desconsiderar quase uma década de subinvestimentos no setor. Segundo a Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), o País precisa investir pelo menos 4% do PIB em infraestrutura, o que representa cerca de R\$ 500 bilhões por ano ao longo dos próximos dez anos, para se recuperar do período de crise.

Nesse contexto, o projeto em análise busca oferecer um mecanismo de incentivo ao investimento em infraestrutura por meio de parcerias público-privadas e mecanismos alternativos, como contrapartida via créditos tributários ou quitação de multas administrativas. Tais parcerias são economicamente relevantes para viabilizar investimentos em infraestrutura porque permitem melhor alocação e compartilhamento de riscos e reduzem a pressão imediata sobre o orçamento público.

A natureza intensiva em capital, de longo prazo e sujeita a incertezas, de projetos de infraestrutura torna pouco eficiente que sejam financiados exclusivamente pelo Estado ou apenas pelo setor privado. Assim, mecanismos que ampliem as formas de contraprestação, como a utilização de créditos tributários ou quitação de multas administrativas, podem aumentar a atratividade econômica dos projetos, destravar investimentos e mobilizar capacidades técnicas e gerenciais do setor privado, desde que preservadas as salvaguardas fiscais, concorrenciais e de governança.

Por essa razão, é igualmente necessário reconhecer os riscos associados a tais instrumentos. A adoção de mecanismos de contrapartida não convencionais, como créditos tributários e quitação de multas administrativas, exige cautela. Em especial, é necessário prevenir distorções competitivas e assegurar que a seleção dos projetos e dos interessados seja baseada em critérios técnicos, transparentes e objetivos. Ademais, a complexidade desses arranjos demanda especial atenção no seu monitoramento e fiscalização, de modo a mitigar riscos, em particular, de inexecução de projetos e sobrepreço.

Diante dessas questões, oferecemos substitutivo que incorpora as emendas da CCJ e promove outras modificações no texto original do PL, com o objetivo de solucionar alguns problemas que identificamos, a seguir analisados.

Em primeiro lugar, entendemos que a previsão do § 2º do novo art. 46-A, ao permitir que o programa se limite à compensação de créditos com dívidas tributárias ou administrativas classificadas como irre recuperáveis ou de difícil recuperação, finda por abrir espaço para disputas com excessiva restrição do universo de licitantes, algo que, além de prejudicial à Administração Pública, dificilmente se revela consentâneo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que institui o dever estatal de licitar. Com efeito, em um cenário como esse, haveria certames dos quais participariam apenas empresas inadimplentes com a Fazenda contratante. Viabilizar que os pagamentos pela Administração sejam feitos na forma de créditos tributários compensáveis com a dívida tributária da empresa inadimplente é algo positivo. Por isso, o substitutivo afasta a lógica de restrição do programa a créditos irre recuperáveis ou de difícil recuperação e substitui a ‘dispensa’ ampla por regra mais estrita, pela qual a existência de débitos perante o ente não impede, por si só, a participação, desde que a utilização dos créditos se dê na forma prevista no programa e observados os limites constitucionais aplicáveis.

A restrição indevida ao universo de licitantes também pode ocorrer se o programa for concebido de forma que as obras contratadas pela

Administração somente possam ser pagas por meio da concessão de créditos tributários. Reconhecemos que o objetivo principal do PL é mesmo o de substituir, no âmbito do programa, os pagamentos feitos com recursos orçamentários pela concessão de tais créditos. Acontece que, se o programa for inflexível nesse âmbito, toda e qualquer empresa que não for contribuinte habitual do ente federado promotor da licitação, mesmo aquela que possa executar a obra a um custo menor para o Poder Público, perderá o interesse em participar do certame, já que os créditos tributários não lhe serão úteis. Por isso, para preservar a competição e evitar exclusão de potenciais ofertantes, o substitutivo admite, de forma excepcional e motivada, o pagamento com recursos orçamentários quando o contratado não for contribuinte habitual do ente federado, desde que demonstrada a necessidade da medida para assegurar a ampla concorrência e a vantajosidade da contratação.

Um terceiro ponto que merece reflexão é o uso do regime de contratação integrada. Tal regime de execução foi introduzido no ordenamento brasileiro pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC). Tal Lei, no entanto, restringiu o seu uso a situações específicas, justificáveis técnica e economicamente, quando o objeto envolvesse inovação tecnológica ou técnica, possibilidade de execução com diferentes metodologias ou com tecnologias de domínio restrito no mercado. Em assim o fazendo, a Lei seguiu o exemplo da legislação de outros países, evitando a banalização do uso desse regime. E isso é importante porque a contratação integrada, caracterizada pela responsabilidade de elaboração do projeto básico pelo próprio contratado, envolve maiores riscos para a Administração Pública, por razões de assimetria de informações, além de possibilitar uma maior subjetividade na seleção da empresa a ser contratada.

A nova Lei de Licitações e Contratos revogou a parte da Lei nº 12.462, de 2011, que trata do RDC e, ao dispor sobre a contratação integrada, deixou de repetir as condicionantes estabelecidas por essa Lei. O art. 46-A, que o PL introduz na Lei nº 14.133, de 2021, determina que as contratações no âmbito do programa nele previsto sejam feitas por meio do referido regime. A nosso ver, seja no âmbito do programa de concessão de créditos tributários seja em qualquer outra hipótese, a contratação integrada deve observar as condicionantes citadas. Para tanto, o substitutivo promove alteração no art. 46 da nova Lei de Licitações.

O PL prevê a existência de um comitê constituído por três servidores públicos estáveis, incumbido de acompanhar todo o processo de seleção das obras que integrarão o programa, bem como o processo licitatório

e a execução do contrato. Há previsão de uma fase inicial, à guisa de procedimento de manifestação de interesse, no qual qualquer interessado sugere a inclusão de obras no programa e, havendo concordância da Administração, abre-se prazo para que outras empresas manifestem intenção de executá-las. Como dito, essa é uma etapa prévia, na qual é definido se será aberta licitação ou, no caso de haver apenas um interessado, dar-se-á a contratação direta.

O substitutivo amplia para 30 dias o prazo para verificação de potenciais interessados, reforça a ampla publicidade da inserção das obras no programa e especifica como ela se dará, inclusive por meio de publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas. Além disso, o substitutivo condiciona eventual contratação direta na hipótese de um único interessado à demonstração de inviabilidade de competição e de vantajosidade, com a devida instrução técnica e orçamento estimativo referencial, de modo a mitigar riscos de assimetria informacional e sobrepreço. Obviamente, havendo mais de um interessado e instaurado processo licitatório, novo prazo será aberto, com a publicação do edital respectivo, para que as empresas interessadas apresentem suas propostas e documentação.

Ademais, a Lei nº 14.133, de 2021, já é bem minuciosa na definição dos órgãos e instâncias competentes para conduzir a licitação e fiscalizar a execução do contrato. Ela regula o papel das comissões de licitação/contratação, dos órgãos jurídicos da Administração, dos agentes de contratação, dos fiscais e gestores de contratos. Cada um deles desenvolve tarefas distintas e especializadas. Não há motivo para concentrar, no caso do programa previsto no PL, todas ou a maior parte dessas funções em um comitê de avaliação. Em razão disso, o substitutivo limita as funções de tal comitê à fase inicial de inserção das obras no programa e manda aplicar aos procedimentos posteriores, relativos à licitação, à contratação direta e à fiscalização da execução do contrato, a disciplina já existente na Lei. Não há motivo para que uma obra, apenas por ser inserida no programa de que trata o PL, não se submeta às mesmas regras já aplicáveis às demais. Basicamente, a única diferença de relevo ocorrerá na forma de pagamento adotada pela Administração, que passará a ser a emissão de créditos tributários e/ou a quitação de dívidas administrativas.

Por fim, considerando que a adoção de créditos tributários e de quitação de multas como forma de contraprestação pode produzir efeitos relevantes sobre o planejamento e a execução fiscal do ente federativo, o substitutivo reforça mecanismos de transparência e controle, prevendo a

divulgação anual, em meio oficial e em formato aberto, de demonstrativo contendo a carteira de obras e serviços inseridos no programa, os créditos concedidos e as estimativas de utilização no exercício. Busca-se, assim, assegurar a rastreabilidade das operações e facilitar a fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade, sem impor rigidez desnecessária ao processo orçamentário.

Todas essas modificações promovidas pelo substitutivo também permitem dar ao novo art. 46-A uma redação mais sucinta e objetiva, em sintonia com as boas regras de técnica legislativa.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.252, de 2023, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1.252, DE 2023

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para dispor sobre a concessão de créditos tributários e quitação de multas administrativas como contrapartida para execução de obras ou serviços de engenharia de interesse público e como contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada.

Art. 2º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 46.**

.....
§ 10. A adoção do regime de contratação integrada deverá ser técnica e economicamente justificada, estando limitada a objeto que envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I – inovação tecnológica ou técnica;

II – possibilidade de execução com diferentes metodologias;
ou

III – possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.” (NR)

“**Art. 46-A.** Os entes da Federação podem instituir programa de concessão de crédito tributário ou de quitação de multas administrativas em troca de execução ou financiamento de obra ou de serviço de engenharia, com critérios definidos em regulamento editado pelo próprio ente.

§ 1º Os tributos objeto da concessão do crédito devem ser os inseridos na competência tributária do ente da Federação que instituir o programa.

§ 2º No âmbito do programa, a participação de interessado que possua débitos perante a Fazenda do ente instituidor não será impedida exclusivamente por essa circunstância, desde que os créditos a serem concedidos sejam utilizados na compensação de dívidas tributárias ou administrativas perante o próprio ente, observado o art. 195, § 3º, da Constituição Federal.

§ 3º A obra ou o serviço de engenharia integrante do programa pode ser indicado pela Administração ou pelo interessado em executá-lo ou financiá-lo.

§ 4º A indicação pelo interessado deve estar acompanhada de descrição sucinta do objeto, de qual interesse público será atendido e do valor estimado para execução.

§ 5º A Administração, por meio de um comitê de avaliação, formado por ao menos 3 (três) servidores estáveis, deve avaliar a presença do interesse público e a pertinência de inserção da obra ou do serviço de engenharia no programa.

§ 6º A presença de interesse privado na obra ou no serviço de engenharia não é causa impeditiva da sua inserção no programa, desde que coexistente com o interesse público.

§ 7º A Administração deve:

I – dar ampla publicidade da inserção das obras e serviços de engenharia no programa, inclusive pela sua publicação no portal de que trata o art. 54 desta Lei; e

II – permitir que, no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação referida no inciso I deste parágrafo, quaisquer interessados manifestem interesse em executar a obra ou o serviço de engenharia em troca do recebimento de créditos tributários ou quitação de multas administrativas, observado o disposto no inciso V do § 10 deste artigo

§ 8º Havendo apenas um interessado em executar ou financiar a obra ou o serviço de engenharia, somente será admitida a contratação direta se, além do disposto no art. 72 desta Lei, houver justificativa expressa de inviabilidade de competição e de vantajosidade, instruída com orçamento estimativo referencial e demais elementos técnicos necessários à aferição do preço e do escopo do objeto.

§ 9º No caso de haver manifestação de mais de um interessado, a Administração submeterá o objeto à licitação, nos termos desta Lei, podendo o respectivo edital aceitar o consórcio entre executores e financiadores.

§ 10. O contrato observará o disposto no Título III desta Lei, bem como o seguinte:

I – a execução do objeto poderá ser realizada diretamente pelo interessado ou por terceiros por ele contratados;

II – após a conclusão e o recebimento de etapa do objeto ou de sua totalidade, será emitido o respectivo termo de recebimento;

III – em caso de execução parcial ou inferior ao previsto no contrato, a Administração emitirá termo de recebimento correspondente ao valor efetivamente executado;

IV – constatadas falhas na execução da obra ou do serviço de engenharia, fraude ou simulação, o interessado ficará sujeito:

a) ao recebimento ou revogação parcial do crédito tributário ou de quitação de multas correspondentes ao que foi efetivamente executado, podendo, ainda, ser deduzidas as multas aplicadas em razão da inexecução;

b) ao pagamento do tributo não recolhido, acrescido de multas e de juros;

c) às sanções tributárias, civis, administrativas e penais cabíveis.

V – é vedado o financiamento da obra ou do serviço de engenharia por instituição financeira oficial, bem como o oferecimento de contrapartida financeira pela Administração para realização do objeto descrito neste artigo, ressalvado o pagamento na forma do art. 146 desta Lei exclusivamente quando o contratado não for contribuinte habitual do ente da Federação e desde que demonstrado, de forma motivada, que

a admissão dessa forma de pagamento é necessária para assegurar a ampla concorrência e a vantajosidade da contratação.

§ 11. O montante de créditos tributários concedidos anualmente na forma deste artigo pelo ente da Federação não poderá exceder 10% (dez por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas, no exercício, para a execução de obras e serviços de engenharia.

§ 12. Para fins de planejamento, fiscalização e controle:

I – o ente da Federação publicará demonstrativo anual contendo, no mínimo, as obras e os serviços de engenharia inseridos no programa, o valor dos créditos já concedidos, a estimativa de concessão e o cronograma estimado de uso no exercício;

II – as informações sobre a concessão e o uso dos créditos serão divulgadas pelo ente da Federação, em meio oficial e em formato aberto, na forma e periodicidade previstas na legislação aplicável de transparência fiscal.” (NR)

Art. 3º O art. 6º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 6º**

.....

V – concessão de créditos tributários, conforme regulamento;

VI – abatimento de multas administrativas;

VII – outros meios admitidos em lei.

.....” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



lp-rr2026-00267

Assinado eletronicamente, por Sen. Alessandro Vieira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4957869517>