



Processo SEF 00005421/2025

Dados da Autuação

Autuado em: 02/04/2025 às 17:40

Setor origem: SEF/GEORC - Gerência de Elaboração do Orçamento

Setor de competência: SEF/DIOR - Diretoria de Planejamento Orçamentário

Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

Classe: Minuta de Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Assunto: Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Detalhamento: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 .



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

OFÍCIO DIOR Nº 041/2025

Florianópolis, data da assinatura digital.

Senhor Consultor,

Tendo em vista a competência regimental desta Diretoria de Planejamento Orçamentário da SEF em elaborar a proposta da LDO para o exercício de 2026 (PLDO 2026) e em face da conclusão, *a priori*, dos trabalhos, solicitamos parecer dessa COJUR sobre os aspectos jurídicos do presente projeto de lei, o qual apresentamos em anexo, para que o processo de encaminhamento para apreciação legislativa ocorra no prazo constitucionalmente previsto: 15/04/2025.

Atenciosamente,

Luciano de Sousa Rodrigues da Fonseca
Diretor de Planejamento Orçamentário
(assinado digitalmente)

À
Consultoria Jurídica
Secretaria de Estado da Fazenda
Florianópolis - SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **A4AY695Y**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **LUCIANO DE SOUSA RODRIGUES DA FONSECA** (CPF: 910.XXX.901-XX) em 02/04/2025 às 18:04:24
Emitido por: "SGP-e", emitido em 18/12/2019 - 15:12:01 e válido até 18/12/2119 - 15:12:01.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMDU0MjFNTQ0MV8yMDI1X0E0QVvk2OTVZ> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00005421/2025** e o código **A4AY695Y** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

PARECER Nº 96/2025-PGE/COJUR/SEF

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SEF 5421/2025

Assunto: Minuta de projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) para o exercício de 2026

Origem: Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR)

Ementa: Minuta de anteprojeto de lei que *“Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 e estabelece outras providências”*. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 (LDO 2026). Competência da Diretoria de Planejamento Orçamentário. Justificativa pelo setor técnico competente. Dever de observância às normas específicas e limites constantes na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF). Adequações de cunho técnico-orçamentário. Ausência de óbices jurídicos ao prosseguimento da minuta ressalvadas as sugestões deste opinativo.

RELATÓRIO

Trata-se de minuta revisada de anteprojeto de lei que *“dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 e estabelece outras providências”* (p. 07/131/).

Colhe-se da exposição de motivos do Secretário de Estado da Fazenda, em síntese, que (p. 03/06):

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como principal finalidade orientar a elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de Investimento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, buscando sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual, tendo em vista princípios orçamentários e metas fiscais, conforme regras contidas na Constituição Estadual e Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Estas regras estão contempladas no projeto de lei ora encaminhado para apreciação de Vossa Excelência.

Conforme estabelece a Constituição Estadual, estão também contidas neste projeto de lei de diretrizes orçamentárias as orientações sobre a elaboração e execução da lei orçamentária anual; as disposições sobre as alterações na legislação tributária; o estabelecimento da política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento; as disposições sobre as políticas de recursos humanos da Administração Pública Estadual; as regras sobre os percentuais de participação na Receita Líquida Disponível do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC; os critérios para o pagamento dos precatórios judiciais; as regras para a elaboração da proposta orçamentária da Defensoria Pública do



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

Estado de Santa Catarina, além de outras regras a serem observadas no exercício de 2026.

Dentre os preceitos constitucionais, cumpre-nos destacar o Anexo de Prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício financeiro de 2026, previsto no § 3º, inciso I, do Art. 120 da Constituição Estadual, parte integrante deste projeto de lei, cujas obras e serviços retratam os investimentos estaduais, a serem executados com recursos provenientes de operações de crédito internas, contratadas com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) bem como com o Banco do Brasil S/A. Ainda fazem parte das prioridades, ações a serem executadas com recursos contratados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), além das prioridades estabelecidas pelas Empresas Públicas Estaduais, pelo Tribunal de Justiça do Estado, Ministério Público Estadual, pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, e pela Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina.

As prioridades da Administração Pública Estadual terão precedência na alocação dos recursos no projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 2026, atendidas, primeiramente, as despesas com as obrigações constitucionais e legais e as despesas básicas.

Além dessas prioridades, constarão obrigatoriamente do orçamento para o exercício financeiro de 2026 as despesas com as obrigações constitucionais e legais e as despesas para o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Para atendimento ao disposto no art. 45 da LRF, integrarão a Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2026, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público estadual.

Ainda com base nas determinações contidas na LRF, na LDO para o ano de 2026 estão dispostas as regras sobre o equilíbrio entre as receitas e as despesas; sobre o estabelecimento dos critérios e formas de limitação de empenho; sobre a transferência de recursos a entidades públicas e privadas e as regras para a execução das emendas parlamentares impositivas. Além disso, o Anexo de Metas Fiscais demonstra o resultado primário e nominal e o montante da dívida pública; avalia o cumprimento das metas relativas ao ano de 2024; demonstra a evolução do patrimônio líquido; avalia a situação financeira e atuarial dos regimes de previdência social e próprio dos servidores públicos; evidencia a estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Com relação ao Anexo de Riscos Fiscais, estão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Nesse contexto, é importante destacar que a economia catarinense, cujo desempenho influencia diretamente a arrecadação estadual – essencial para a execução das políticas públicas previstas nos instrumentos de planejamento –, tem registrado um crescimento superior à média nacional. Esse avanço é impulsionado pela diversificação econômica do estado, mesmo diante dos desafios impostos pela pressão inflacionária, pelas restrições decorrentes da política econômica nacional e pelos impactos das conjunturas econômicas globais.

O fortalecimento da economia catarinense, aliado às transformações promovidas na política estadual por meio do Plano de Ajuste Fiscal (PAFISC), criou um ambiente propício para a manutenção da estabilidade na oferta de bens e serviços à população. Mesmo em um contexto desafiador, essas medidas têm contribuído



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

para a resiliência do Estado, permitindo a continuidade do desenvolvimento e a sustentação das demandas sociais e econômicas.

Assim, considerando que as pressões sobre as despesas públicas são permanentes e crescentes, sobretudo as relativas às demandas da população por serviços de qualidade, considerando, ainda, as vinculações constitucionais e legais sobre a arrecadação, intensifica-se o desafio por uma constante melhoria na gestão das finanças públicas, a fim de que o governo possa priorizar e continuar mantendo com qualidade os serviços e bens essenciais ofertados à sociedade.

No presente projeto, está inserida, conforme parágrafo 2º do art. 2º, regra que vinha sendo adotada até 2021, que oportuniza o ajuste das metas fiscais da LDO, utilizando-se a LOA, caso sejam observadas alterações nas variáveis utilizadas na estimativa de receitas e despesas durante a execução do orçamento de 2025. Ocorre que essas metas são previstas no PLDO tendo em vista uma base de dados contida em um período relativamente curto, contando com a execução do orçamento unicamente do primeiro bimestre. A fim de estabelecer uma base de informações mais aderente à realidade, permitirá a inclusão desse dispositivo o recálculo das metas fiscais da LDO, utilizando-se como base de dados os quatro bimestres de 2025, tendo em vista que o PLOA 2026 é encaminhado ao parlamento catarinense em setembro de 2025.

Outra importante alteração no texto do PLDO, em relação ao do ano anterior, foi a inclusão da autorização ao Poder Executivo para efetuar movimentações orçamentárias, quais sejam, transferências, transposições e remanejamentos – institutos esses que não importam em criação de orçamento novo -, em contraposição ao instituto dos créditos adicionais – esses, sim, implicando na alteração da dotação inicial aprovada pelo parlamento.

O presente PLDO traz, ainda, a republicação do Demonstrativo de Metas Anuais, previsto no inciso I do art. 2º da LDO 2025, por necessidade de mera readequação na forma de apresentação numérica do Resultado Nominal, que deveria ter sido com sinal negativo.

Por fim, cumpre-nos informar a Vossa Excelência que, conforme estabelece o artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2026 deverá ser encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado até o dia 15 de abril de 2025.

[...]

Os documentos relativos à proposta são: Ofício DIOR nº 41/2025 (p. 02), Exposição de Motivos nº 145/2025 (p. 03/06), Minuta de Projeto de Lei (p. 07/131).

É o breve relato do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe, incumbindo a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo, portanto, adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

No que tange à elaboração de anteprojetos de lei, tem-se o Decreto Estadual nº 2.382/2014, o qual dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo e assim prevê, em seu artigo 7º, *caput* e inciso VII:

Art. 7º **A elaboração de anteprojetos de lei**, medida provisória e decreto deverá observar o disposto na Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 1.414, de 1º de março de 2013, os procedimentos e as exigências de que trata este Decreto e também o seguinte: (...)

VII - o anteprojeto **deverá tramitar instruído com parecer analítico, fundamentado e conclusivo**, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico do proponente, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado proponente, que deverá, obrigatoriamente, se manifestar sobre:

a) a constitucionalidade e legalidade do anteprojeto proposto, observadas as orientações, os pareceres e os atos normativos expedidos pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), órgão central do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta;

b) a regularidade formal do anteprojeto proposto, observadas as orientações e os atos normativos expedidos pela SCC, órgão central do Sistema de que trata este Decreto; e

c) os requisitos de relevância e urgência e os limites materiais à edição de medidas provisórias de que trata o art. 62 da Constituição da República e o art. 51 da Constituição do Estado. (grifo nosso)

Dessa forma, vislumbra-se que compete a esta consultoria jurídica a elaboração de parecer analítico, fundamentado e conclusivo acerca da constitucionalidade, legalidade e regularidade formal do anteprojeto de lei proposto.

Pois bem. Conforme já supramencionado, a minuta ora em análise trata do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026, em cumprimento ao que dispõe o artigo 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina (CE/SC).

No que tange à constitucionalidade e legalidade do anteprojeto proposto, cumpre mencionar que, nos termos do art. 71, incisos I, II e XI, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CE/SC), compete ao Chefe do Poder Executivo exercer a direção superior da administração estadual, com o auxílio dos Secretários de Estado, iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição Estadual, bem como enviar à Assembleia Legislativa (ALESC) o projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Senão vejamos:

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

XI - **enviar a Assembleia Legislativa o plano Plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;**

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

Ainda, consoante art. 50, § 2º, inciso III, da CE/SC, é de competência privativa do Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre as diretrizes orçamentárias. *In verbis*:

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

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

[...]

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

[...]

Também nesse sentido, observa-se que o *caput* do art. 120 da CE/SC confere ao Poder Executivo a prerrogativa de iniciar o processo legislativo relativo aos projetos de lei referentes às diretrizes orçamentárias, nestes termos:

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 disposto em Lei Complementar. (grifo nosso)

Do mesmo modo, o art. 165, III, da CRFB prevê que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão as diretrizes orçamentárias:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

II - as diretrizes orçamentárias;

[...]

Em adição, acerca da competência para elaboração da minuta de anteprojeto de lei em análise, a Lei Complementar Estadual nº 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, prevê, nos termos do seu artigo 36, inciso IX, que compete à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), enquanto órgão central do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário (art. 1º, *caput*, do Anexo Único do Decreto Estadual nº 2.094/2022), “[...] *programar, organizar, coordenar, executar, controlar, avaliar e normatizar as atividades pertinentes ao processo orçamentário estadual*”.

Por sua vez, a Gerência de Elaboração e Acompanhamento do Orçamento - GEORC (elaboradora da minuta), órgão componente da Diretoria de Planejamento Orçamentário - DIOR, núcleo técnico do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário (art. 45, *caput*, do Anexo Único do Decreto Estadual nº 2.094/2022), possui competência específica para “*programar, organizar, coordenar, executar e controlar, no âmbito estadual, atividades concernentes à elaboração do anteprojeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do anteprojeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado, observando as premissas constitucionais e legais e as prioridades governamentais, bem como acompanhar e analisar a execução orçamentária dos*



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual” (art. 47, caput, do Anexo Único do Decreto Estadual nº 2.094/2022).

Sobre o tema, discorre Harrison Leite¹ que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

[...] **surgiu por meio da Constituição Federal de 1988, como elo entre o planejamento (PPA) e o operacional (LOA). Assim, enquanto o PPA tem o seu objetivo voltado para o planejamento estratégico do governo, a LDO tem o conteúdo voltado para o planejamento operacional, de curto prazo.** Sua previsão está contida no artigo 65, § 2º, da Constituição Federal:

[...]

Pelo que se percebe, **consiste numa lei com diversas atribuições**, aqui desdobradas em cinco:

1) Estabelece as MP (metas e prioridades) da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente — nesse ponto, pode-se afirmar que a LDO é um recorte do PPA. Ou seja, enquanto o PPA prevê as DOM da Administração para um período de quatro anos, **a LDO recorta, dentro desse projeto de médio prazo, aquilo que é mais importante para um exercício - o subsequente, e direciona as prioridades da Administração.** Na eleição das prioridades, a LDO considera as despesas de capital para o exercício subsequente. Despesas de capital são as voltadas aos investimentos públicos, como se verá no Capítulo 4, diferentemente das despesas de custeio, voltadas à manutenção da máquina administrativa.

2) Orienta a elaboração da LOA uma das funções da LDO é dar sequência ao processo de afinidade lógica e de compatibilização entre o PPA e a LOA. Assim é que funciona como uma ponte entre essas leis, estabelecendo, para um ano, as prioridades da Administração na aplicação dos recursos públicos. (...)

3) Dispõe sobre as alterações na legislação tributária - Diversas alterações na legislação tributária trazem sérias implicações no orçamento público, seja pela via da concessão de benefícios fiscais, seja pela majoração de tributos. Todos esses reflexos precisam ser antevistos na LDO, uma vez que alguns deles poderão afetar os resultados fiscais esperados, bem como os investimentos, pois estão atrelados à existência de recursos. A análise da concessão de isenções, por exemplo, não se adstringe às normas tributárias simplesmente. Há um plexo de normas financeiras que regem a matéria, uma vez que esse tema traz várias repercussões nas finanças públicas e em toda a programação de despesa (Ver no item Renúncia de Receitas)

[...]

4) Fixa a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento - não raro ouve-se falar que o país investirá determinada quantidade de valor em financiamentos habitacionais ou que há facilidades para empréstimos, a fim de desenvolver pequenos negócios, dentre outros. Em suma, a política pública relativa a investimentos dessa natureza é desenvolvida através dos bancos oficiais do governo, com destaque para o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Nesse sentido, como há recursos públicos envolvidos, tal previsão e a forma da alocação das prioridades devem ser destacadas na LDO, sempre no ano anterior à sua ocorrência.

¹ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9ª ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: JusPODIVM, 2020. pgs. 204-208.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

[...]

5) **Autoriza a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores, a criação de cargos, empregos, funções ou alteração na estrutura de carreira, bem como a admissão e contratação de pessoal a qualquer título na Administração, exceto para as empresas públicas e as sociedades de economia mista** (art. 169, § 1º, da CF) - esta é uma das funções mais importantes da LDO: qualquer gasto público com o setor de pessoal necessariamente deve ter a sua previsão na LDO, a fim de compatibilizar esses gastos com as metas de crescimento, endividamento e outros gastos previstos.

O art. 165, § 2º, da (CRFB, que trata especificamente da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dispõe:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias **compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas**, em consonância com **trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as **alterações na legislação tributária** e estabelecerá a **política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento**.

Ainda, destaca-se o § 12, incluído no art. 165 pela EC nº 102/2019, o qual determina que:

Art. 165. [...]

§ 12. **Integrará a lei de diretrizes orçamentárias**, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, **anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento**.

No mesmo sentido, dispõe o art. 120, § 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina que:

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 disposto em lei complementar.

[...]

§ 3º **A lei de diretrizes orçamentárias:**

I - arrolará as **metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro sub seguinte;**

II - **orientará a elaboração da lei orçamentária anual;**

III - **disporá sobre alterações na legislação tributária;**



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

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

Releva destacar também o disposto no art. 122, § 3º, da Constituição Estadual:

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.

[...]

§ 3º Não serão acolhidas emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias quando incompatíveis com o plano plurianual.

Em âmbito infraconstitucional, a Lei Complementar Federal nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) traçou diretrizes a serem observadas pelo projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Senão vejamos:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

[...]

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

[...]

§ 1º **Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias** Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes.

§ 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.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também: (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

II – o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

V - os limites e os parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na lei complementar prevista no inciso VIII do caput do art. 163 da Constituição Federal e no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

VI – a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) (grifo nosso)

Nesse sentido, verifica-se que o capítulos II a VIII do projeto de lei em análise versam, respectivamente, sobre as metas e as prioridades da Administração Pública estadual, a organização e a estrutura dos orçamentos, as diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos e suas alterações, as diretrizes para as alterações na legislação tributária do Estado, a política de aplicações das instituições financeiras oficiais de fomento, as políticas de gestão de pessoas da Administração Pública Estadual e a sustentabilidade da dívida pública.

O art. 1º do PL narra o conteúdo da minuta em questão (p. 07/131), em atenção à normativa constitucional e infraconstitucional supramencionada, nesses termos:

Art. 1º Ficam estabelecidas, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 120 da Constituição do Estado, no inciso VIII do caput do art. 163 e no § 2º do art. 165 da Constituição da República e na Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2025, compreendendo:

- I – as disposições preliminares;
- II – as metas e as prioridades da Administração Pública Estadual;
- III – a organização e a estrutura dos orçamentos;
- IV – as diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos e de suas alterações;
- V – as diretrizes para as alterações na legislação tributária e nas demais leis do Estado;
- VI – a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento;
- VII – as políticas de gestão de pessoas da Administração Pública Estadual;
- VIII – a sustentabilidade da dívida pública;
- IX – o poder público estadual adotará na elaboração de planos, programas e políticas os objetivos e metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas; e
- X – as disposições gerais e finais

Ressalta-se, que deve ser corrigido o caput do referido artigo quanto ao ano de referência da lei, para que passe a constar “*as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2026*”.

Ainda, é possível observar que o referido projeto de lei possui os seguintes anexos (p. 35/):

- ANEXO I - PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL LDO 2026;
- ANEXO II - ANEXO DE RISCOS FISCAIS - DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS - LDO 2026;
- ANEXO III - ANEXO DE METAS FISCAIS - LDO 2026;



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

- ANEXO IV - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS MODELO DE PLANO DE TRABALHO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS - LDO 2026;
- ANEXO V - ANEXO IIIa que se refere o inciso I, do art. 2º da Lei n.º 19.039/2024 - Demonstrativo I – Metas Anuais (LRF, art. 4º, §1º);

Em adição, os artigos 2º a 4º da minuta detalham acerca do conteúdo e fundamento dos supracitados anexos:

Art. 2º Com referência às metas fiscais e em observância às regras sobre a responsabilidade fiscal, é apresentado o Anexo III desta Lei - Anexo de Metas Fiscais, assim composto:

I – Demonstrativo de Metas Anuais, acompanhado de Memória e Metodologia das Projeções para 2026 a 2028;

II – Demonstrativo de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;

III – Demonstrativo das Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores;

IV – Demonstrativo de Meta do Resultado Primário Comparada com os Resultados Obtidos nos Dois Exercícios Anteriores e as Metas Fixadas para os Três Subsequentes;

V – Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido;

VI – Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;

VII – Demonstrativo da Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores:

a) Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores; e

b) Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores;

VIII – Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita; e

IX – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

§ 1º O projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2026 (LOA 2026) deverá ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027 (PPA 2024-2027) e com as normas e metas fiscais estabelecidas nesta Lei, devendo ser acompanhado de anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas estabelecidos para o exercício financeiro de 2026.

§ 2º As metas fiscais poderão ser ajustadas no Projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2026 (LOA 2026) se forem observadas alterações da legislação e mudanças na conjuntura econômica, nos parâmetros macroeconômicos utilizados para a estimativa das receitas e despesas e no comportamento da execução do orçamento de 2025.

Art. 3º Integra esta Lei o Anexo II - Anexo de Riscos Fiscais, em que são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e no qual serão informadas as providências a serem tomadas, caso se concretizem.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

Parágrafo único. Para a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual do Poder Executivo deverão manter atualizado, no módulo de gestão de riscos fiscais e de precatórios judiciais do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina (SIGEF), o cadastro dos processos administrativos e judiciais passíveis de futuro desembolso financeiro, observando o disposto na Portaria GABI/PGE nº 102/2021, de 27 de dezembro de 2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Art. 4º As prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício financeiro de 2026 estão discriminadas no Anexo I desta Lei - Anexo de Prioridades da Administração Pública Estadual.

§ 1º As prioridades da Administração Pública Estadual terão precedência na alocação dos recursos no projeto da LOA 2026, após atendidas as despesas com as obrigações constitucionais e legais, as despesas básicas de que trata o § 1º do art. 14 desta Lei e as despesas com o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, não se constituindo, todavia, em limites para a programação das despesas.

§ 2º Para atendimento ao disposto no art. 6º da Lei nº 14.610, de 7 de janeiro de 2009, as unidades orçamentárias deverão programar no projeto da LOA 2026 as subações referentes ao atendimento das políticas públicas compensatórias aos Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 90% (noventa por cento) do IDH médio do Estado.

§ 3º Somente poderão ser incluídos novos projetos na LOA 2026 e nas leis de créditos adicionais após:

I – adequadamente atendidos os projetos em andamento, excluídos os que estiverem paralisados por decisão judicial, decisão do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) ou decisão do Tribunal de Contas da União (TCU); e

II – contempladas as despesas com conservação do patrimônio público, nos termos do art. 45 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000.

§ 4º O Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto no § 3º deste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

§ 5º As obras e os serviços discriminados no Anexo de Prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício financeiro de 2026 deverão constar no projeto de revisão do PPA 2024-2027.

Quanto às previsões supracitadas, colhe-se da exposição de motivos (p.03/06) que:

Dentre os preceitos constitucionais, cumpre-nos destacar o Anexo de Prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício financeiro de 2026, previsto no § 3º, inciso I, do Art. 120 da Constituição Estadual, parte integrante deste projeto de lei, cujas obras e serviços retratam os investimentos estaduais, a serem executados com recursos provenientes de operações de crédito internas, contratadas com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) bem como com o Banco do Brasil S/A. Ainda fazem parte das prioridades, ações a serem executadas com recursos contratados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), além das prioridades estabelecidas pelas Empresas Públicas Estaduais, pelo Tribunal de Justiça do Estado, Ministério



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

Público Estadual, pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, e pela Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina.

As prioridades da Administração Pública Estadual terão precedência na alocação dos recursos no projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 2026, atendidas, primeiramente, as despesas com as obrigações constitucionais e legais e as despesas básicas.

Além dessas prioridades, constarão obrigatoriamente do orçamento para o exercício financeiro de 2026 as despesas com as obrigações constitucionais e legais e as despesas para o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Para atendimento ao disposto no art. 45 da LRF, integrarão a Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2026, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público estadual.

Ainda com base nas determinações contidas na LRF, na LDO para o ano de 2026 estão dispostas as regras sobre o equilíbrio entre as receitas e as despesas; sobre o estabelecimento dos critérios e formas de limitação de empenho; sobre a transferência de recursos a entidades públicas e privadas e as regras para a execução das emendas parlamentares impositivas. Além disso, o Anexo de Metas Fiscais demonstra o resultado primário e nominal e o montante da dívida pública; avalia o cumprimento das metas relativas ao ano de 2024; demonstra a evolução do patrimônio líquido; avalia a situação financeira e atuarial dos regimes de previdência social e próprio dos servidores públicos; evidencia a estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Com relação ao Anexo de Riscos Fiscais, estão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

No mais, constam da exposição de motivos anexada ao projeto de lei as informações de que a economia catarinense tem registrado crescimento acima da média nacional. No mais registrou-se duas diferenças significativas em relação a LDO de 2025:

No presente projeto, está inserida, conforme parágrafo 2º do art. 2º, regra que vinha sendo adotada até 2021, que oportuniza o ajuste das metas fiscais da LDO, utilizando-se a LOA, caso sejam observadas alterações nas variáveis utilizadas na estimativa de receitas e despesas durante a execução do orçamento de 2025. Ocorre que essas metas são previstas no PLDO tendo em vista uma base de dados contida em um período relativamente curto, contando com a execução do orçamento unicamente do primeiro bimestre. **A fim de estabelecer uma base de informações mais aderente à realidade, permitirá a inclusão desse dispositivo o recálculo das metas fiscais da LDO, utilizando-se como base de dados os quatro bimestres de 2025, tendo em vista que o PLOA 2026 é encaminhado ao parlamento catarinense em setembro de 2025.**

Outra importante alteração no texto do PLDO, em relação ao do ano anterior, foi a inclusão da autorização ao Poder Executivo para efetuar movimentações orçamentárias, quais sejam, transferências, transposições e remanejamentos – institutos esses que não importam em criação de orçamento novo -, em contraposição ao instituto dos créditos adicionais – esses, sim, implicando na alteração da dotação inicial aprovada pelo parlamento.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

A alteração, realizada na presente LDO em relação à do exercício passado, quanto à possibilidade/autorização para o Poder Executivo efetuar movimentações orçamentárias - transferências, transposições e remanejamentos - não conflita com as disposições constitucionais a respeito. Isso porque há legalidade suficiente na referida autorização da LDO para permitir as movimentações financeiras e orçamentárias planejadas, sem a necessidade de lei específica para cada uma delas.

No mais, não se observa nas demais previsões da minuta (p. 07/131) elementos dignos de nota ou reprovação.

Ainda, é possível observar que, em anos anteriores, propostas em muito similares já restaram enviadas ao Parlamento estadual sem o apontamento de óbices de cunho jurídico, consoante se denota dos autos SEF 4063/2024, SEF 4520/2023, SEF 4198/2022, SEF 3719/2021 e SEF 3098/2020.

Dessa forma, considerando-se os aspectos exclusivamente jurídicos, e tendo em vista a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a matéria legislativa em questão, a competência específica da Diretoria de Planejamento Orçamentário para elaborar a referida proposição, e tratando-se de anteprojeto que, de forma justificada pela área técnica competente, busca propor a lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2025, não restaram observados vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade na minuta em análise, **em observadas as normas específicas constantes na legislação atinente ao tema, notadamente na Constituição Federal, na Constituição do Estado de Santa Catarina e na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), bem como que o referido projeto seja encaminhado à ALESC até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, inciso II, do ADCT da CE/SC).**

Nesse sentir, cumpre ressaltar que o projeto em esboço encontra-se sujeito à observância de diversos preceitos e limites previstos na legislação financeira e orçamentária pertinente ao tema, tal qual a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Santa Catarina, os quais deverão ser respeitados.

Reforço, por fim, que a veracidade e legitimidade das previsões de despesa, receita, benefícios fiscais e todo conteúdo técnico dos anexos da LDO não são passíveis de análise técnica ou contábil por esta COJUR, pois sua produção e competência para elaboração cabem às demais diretorias da SEF, assim como vários outros indicadores são fruto de informativos de outras Pastas.

Aqui, presumem-se verdadeiros tais dados, cabendo à COJUR tão somente a análise jurídica da **parte normativa** da LDO.

Quanto à regularidade formal, verifica-se que a proposição atende aos critérios de técnica legislativa previstos na Lei Complementar Estadual nº 589/2013, a qual dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.414/2013, e no Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, nos termos do art. 7º do referido Decreto Estadual nº 2.383/2014, sugerindo-se, contudo, a devida revisão e formatação da minuta pela Gerência de Decretos e Atos Administrativos da Casa Civil.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade e regularidade formal da minuta de anteprojeto de lei em análise, observadas as normas específicas da Constituição Federal, da Constituição do Estado de Santa Catarina e da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Reforça-se, ainda, que referido projeto de lei seja encaminhado à ALESC até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, inciso II, do ADCT da CE/SC).

Por fim, sugere-se a correção do *caput* do art. 1º da minuta, pois o exercício financeiro a ser regulamentado e observado pela LDO é o de 2026.

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

É o parecer.

Gustavo Stollmeier Matiola
Procurador do Estado
OAB/SC 47.298



Assinaturas do documento



Código para verificação: **E01SG79F**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO STOLLMEIER MATIOLA (CPF: 074.XXX.349-XX) em 03/04/2025 às 13:13:04

Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/01/2025 - 18:36:12 e válido até 16/01/2125 - 18:36:12.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMDU0MjFNTQ0MV8yMDI1X0UwMVNHHzIG> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00005421/2025** e o código **E01SG79F** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Autos nº: SEF 5421/2025

Acolho o Parecer nº 96/2025-PGE/COJUR/SEF, da Consultoria Jurídica desta Secretaria de Estado da Fazenda.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado Casa Civil, para conhecimento e providências pertinentes.

[assinado digitalmente]

Cleverson Siewert

Secretário de Estado da Fazenda



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Q65L0MK4**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 03/04/2025 às 13:56:23
Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMDU0MjFNTQ0MV8yMDI1X1E2NUwwTU0> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00005421/2025** e o código **Q65L0MK4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.