



## Processo SEF 00015305/2023

### Dados da Autuação

---

**Autuado em:** 18/10/2023 às 14:43

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

**Setor de competência:** SEF/GEORC - Gerência de Elaboração do Orçamento

**Interessado:** SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

**Classe:** Processo sobre Anteprojeto de Lei

**Assunto:** Anteprojeto de Lei

**Detalhamento:** Substitutivo Global ao PLOA 2024



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

OFÍCIO DIOR Nº 266/2023

Florianópolis, 20 de outubro de 2023

Prezado Consultor,

Tendo em vista a competência institucional desta Diretoria de Planejamento Orçamentário da SEF em elaborar a proposta da LOA para o exercício de 2024 (PLOA 2024) e em face da necessidade de ajustar a fixação de despesas na unidade orçamentária Fundação Catarinense de Cultura, o que exigiu mudanças no projeto original enviado à ALESC em setembro deste ano, encaminhamos em anexo a este documento a exposição de motivos da proposta de substitutivo global ao PLOA 2024, a minuta da lei e os seus respectivos anexos, da forma prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, e, em face dos quais, solicitamos parecer dessa COJUR sobre a sua pertinência jurídica, a fim de permitir o devido encaminhamento para apreciação legislativa.

Atenciosamente,

**Itamar Bezerra de Mello**  
Diretor de Planejamento Orçamentário, designado  
(assinado digitalmente)

À  
**Consultoria Jurídica**  
Secretaria de Estado da Fazenda  
Florianópolis - SC



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **87G2FTV6**

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



**ITAMAR BEZERRA DE MELLO** (CPF: 560.XXX.219-XX) em 20/10/2023 às 18:03:00

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:34:10 e válido até 30/03/2118 - 12:34:10.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMTUzMDVfMTUzMTIfMjAyM184N0cyRIRWNg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00015305/2023** e o código **87G2FTV6** 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** n. 373/2023-PGE/COJUR/SEF

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SEF n. 15305/2023.

**Assunto:** Substitutivo Global ao Projeto de LOA para o exercício de 2024 (LOA 2024).

**Origem:** Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

**Interessado:** Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

**Ementa:** Direito Financeiro. Proposta Substitutiva Global ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024 (LOA 2024). Competência da Diretoria de Planejamento Orçamentário. Justificativa pelo setor competente. Dever de observância às normas específicas e limites constantes na LRF, na Lei n. 4.320/1964 e na LDO 2024. Adequação à reforma administrativa promovida pela Lei Estadual n. 18.646/2023. Carência de participação popular. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento da minuta.

## **I \_ RELATÓRIO**

Trata-se de análise de minuta de anteprojeto de lei que “*Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2024*” (fls.5/16).

Da exposição de motivos do Senhor Secretário de Estado da Fazenda, o seguinte trecho merece destaque (fls. 3/4):

*“(…)A proposta orçamentária substitutiva foi elaborada em consonância com as normas e com os princípios constitucionais que disciplinam o orçamento público, especialmente a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 18.674, de 2 de agosto de 2023, que “Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 e estabelece outras providências” (LDO 2024), guardando, ainda, compatibilidade com a Projeto de Lei do Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027.*

*O presente substitutivo global ao PLOA 2024 encontra justificativa na necessidade de ajustar a disponibilização dos recursos orçamentários para a Fundação Catarinense de Cultura - FCC, a fim de permitir ao Estado a execução das suas ações de maneira adequada e transparente nessa área governamental.*



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

*Especificamente, visa dotar a FCC com os recursos necessários para a execução das ações de competência daquela fundação, voltadas às políticas públicas na área cultural, em especial, na manutenção de espaços culturais, como teatros, cinemas e museus, por ela administrados.*

*Esses recursos já estavam previstos inicialmente no orçamento pertencente ao Fundo Estadual de Promoção Social e Erradicação da Pobreza – FUNDOSOCIAL, sendo que a sua execução dar-se-ia por descentralização de créditos à FCC. Porém, visando dar um maior destaque às ações na área cultural, atendendo o que prescreve o art. 173 da Constituição Estadual de 1989, e promover um melhor controle e transparência, para que resulte em uma melhor visão pela sociedade e pelas entidades culturais, o Governo Estadual promoveu os ajustes que estão sendo propostos no presente projeto de lei.*

*Dessa forma, foram desafixados R\$ 52,60 milhões (cinquenta e dois milhões e seiscentos mil reais) do orçamento pertencente à unidade orçamentária FUNDOSOCIAL e fixado o mesmo valor no orçamento daquela Fundação.(...)” (Grifado)*

Os documentos relativos à proposta de emenda substitutiva global são: Exposição de Motivos n. 217/2023 (fls. 3/4), minuta de Emenda Substitutiva Global (fls. 5/1255), demonstrativo de compatibilidade entre a LDO 2024 e a LOA 2024, versão 19/9/2023 e a versão em análise (fls. 1399/1402) e Ofício DIOR n. 266/2023 (fl. 1403).

É o relatório

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, destaca-se que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os documentos que constam dos autos. Isso porque incumbe à COJUR prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, em especial no que diz respeito ao controle de legalidade dos atos administrativos, mas não lhe compete adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar questões de natureza eminentemente técnica.

No que diz respeito à elaboração de minutas de projeto de lei, tem-se o DE n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo e assim prevê:

*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. (Grifado)*



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

Dessa forma, cabe à Consultoria jurídica a elaboração de parecer analítico, fundamentado e conclusivo sobre a constitucionalidade, legalidade e regularidade formal da minuta proposta.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024 (LOA 2024), ao qual se refere a proposta substitutiva global, foi analisado por meio do **Parecer n. 330/2023-PGE/COJUR/SEF, emitidos nos autos do processo SEF n. 13461/2023**, e encaminhado à ALESC, conforme determina o artigo 35, inciso III, dos ADC, da CE/SC.

E, nos termos da exposição de motivos (fls. 3/4), a minuta ora em análise visa:

*“(...). ajustar a disponibilização dos recursos orçamentários para a Fundação Catarinense de Cultura - FCC, a fim de permitir ao Estado a execução das suas ações de maneira adequada e transparente nessa área governamental. Especificamente, visa dotar a FCC com os recursos necessários para a execução das ações de competência daquela fundação, voltadas às políticas públicas na área cultural, em especial, na manutenção de espaços culturais, como teatros, cinemas e museus, por ela administrados.(...)”*

E mais:

*“(...). Esses recursos já estavam previstos inicialmente no orçamento pertencente ao Fundo Estadual de Promoção Social e Erradicação da Pobreza – FUNDOSOCIAL, sendo que a sua execução dar-se-ia por descentralização de créditos à FCC. Porém, visando dar um maior destaque às ações na área cultural, atendendo o que prescreve o art. 173 da Constituição Estadual de 1989, e promover um melhor controle e transparência, para que resulte em uma melhor visão pela sociedade e pelas entidades culturais, o Governo Estadual promoveu os ajustes que estão sendo propostos no presente projeto de lei.*

*Dessa forma, foram desafixados R\$ 52,60 milhões (cinquenta e dois milhões e seiscentos mil reais) do orçamento pertencente à unidade orçamentária FUNDOSOCIAL e fixado o mesmo valor no orçamento daquela Fundação. (...)”*

Em relação à constitucionalidade e legalidade do anteprojeto proposto, o artigo 71, incisos I, II e XI, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC/1989), 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, e enviar à ALESC o projeto de lei orçamentária anual:

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

Ainda, segundo o artigo 50, § 2º, inciso III, da CESC/1989, é de competência privativa do Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre o orçamento anual:

*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:**



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

[...]

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

Também nesse sentido, observa-se que o artigo 120, *caput* da CESC/1989, confere ao Poder Executivo a prerrogativa de iniciar o processo legislativo relativo aos projetos de lei referentes aos orçamentos anuais:

*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. (Grifado)*

Do mesmo modo, o artigo 165, inciso III, da Constituição Federal (CRFB), prevê que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos anuais:

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

[...].

*III - os orçamentos anuais.*

Sobre a competência para elaboração da minuta de anteprojeto de lei em análise, a Lei Complementar Estadual n. 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) (...) *programar, organizar, coordenar, executar, controlar, avaliar e normatizar as atividades pertinentes ao processo orçamentário estadual* (artigo 1º, *caput*, do Anexo Único do Decreto Estadual n. 2.094/2022), como Órgão central do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário.

Ainda, 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, 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*", assim como (...) *elaborar as minutas dos anteprojetos da LDO e LOA*" (artigo 47, *caput* e parágrafo único, inciso III, do Anexo Único do Decreto Estadual n. 2.094/2022).

Sobre o tema, a doutrina<sup>1</sup> discorre que a Lei Orçamentária Anual (LOA):

*"(...) Consiste na lei que trata da parte da execução dos projetos previstos nas diretrizes objetivos e metas (DOM) contidas no PPA e nas metas e prioridades (MP) antevistas na LDO. Assim, é a lei que traz no seu corpo os recursos propriamente ditos, seja na parte das receitas, prevendo-as, seja na parte das despesas, fixando-as.*

*De rigor, é a mais importante das leis orçamentárias, por pormenorizar as projeções de despesas e receitas para o ano subseqüente, a justificar a maior preocupação do constituinte em dedicar atenção aos contornos da sua feitura, aplicação e fiscalização.*

*Nesse sentido, orçamento é uma lei que prevê receitas e fixa despesas. Na parte da receita, parece simples dizer que, pelo grau de previsibilidade existente na economia, bem como pelo suporte fático da ciência das finanças, a elaboração do orçamento na atualidade não perpassa pelos males que outrora o impregnaram, seja com a superestimação de receita, o que dava vazão*

<sup>1</sup> LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9ª ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 214.



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

*para gastos elevados, seja pela previsão irreal de despesas, que permitia ao Executivo gastar como quisesse e prever despesas sabidamente irrealizáveis.*

*Desse modo, e na linha do art. 22, da Lei n. 4.320/64, a proposta do Executivo encaminhada ao Legislativo será acompanhada de mensagem que contém exposição circunstanciada da situação econômico-financeira e da política econômica, justificativas da receita e da despesa, bem como tabelas explicativas das receitas estimadas e das despesas fixadas.*

*No ponto, importante que a previsão da receita siga critérios metodológicos corretos, que se dá com observância de fórmulas matemáticas e estatísticas que envolvem diversos estudos, a fim de que não seja superestimada ou subestimada. Para tanto, os gestores ficam atentos aos dados econômicos, mormente o (de) crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a inflação e diversos outros instrumentos, para que a efetiva receita se concretize no montante mais próximo possível do estimado.(...)."*

**Assim, como referido anteriormente, a exposição de motivos anexa à minuta (fls. 3/4) contém justificativas sobre as alterações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024 (LOA 2024) levado à ALESC, com substituição global pelos documentos juntados nas páginas 5 a 1402.**

Já o artigo 165, §§ 5º a 8º, da CRFB/1989 preveem que a lei orçamentária anual deverá abordar e respeitar, necessariamente, as seguintes matérias e diretrizes:

Art. 165

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*

*II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

*III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.*

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

No mesmo sentido, dispõe o artigo 120, § 4º, da CESC/1989:

Art. 120 [...]

§ 4º A lei orçamentária anual compreenderá:

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública;*

*II - o orçamento de investimento das empresas cujo controle seja, direta ou indiretamente, detido pelo Estado;*





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

*III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades, órgãos e fundos da administração pública a ela vinculados. (Grifado)*

A proposta em questão possui os seguintes anexos (fls. 17/1402): a) **Anexo I - Quadros Consolidados de Orçamentos;** b) **Anexo II - Demonstrativo de Efeito de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza Financeira, Tributária e Creditícia sobre as Receitas e Despesas;** e c) **Anexo III - Demonstrativo de Compatibilidade entre a LDO 2024 e o Projeto LOA 2024.**

Ademais, o artigo 2º, da minuta de PL detalha o conteúdo e fundamento dos referidos Anexos (fl. 5):

*Art. 2º Integram esta Lei, os conteúdos abaixo discriminados, conforme dispõe o art. 6º da Lei nº 18.674, de 02 de agosto de 2023:*

*I - Sumário;*

*II - Anexo I - Quadros Consolidados do Orçamento;*

*III - Anexo II - Demonstrativo de Efeito de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza Financeira, Tributária e Creditícia sobre as Receitas e Despesas, na forma do § 6º do art. 165 da Constituição da República e do § 1º do art. 121 da Constituição do Estado; e*

*IV - Anexo III - Demonstrativo da Compatibilidade entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro de 2024 e o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024, na forma do inciso I do caput do art. 5º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.*

Em complemento, vale ressaltar que o projeto de lei em análise está, também, sujeito à observância de diversos preceitos e limites previstos na legislação financeira e orçamentária pertinente ao tema, tal qual a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a Lei n. 4.320/1964 e a Lei Estadual n. 18.674/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2024).

No âmbito infraconstitucional, a LC n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) traçou diretrizes a serem observadas pelo projeto de lei orçamentária anual:

*Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:*

*I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;*

*II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;*

*III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:*

*a) (VETADO)*

*b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*

*§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.*

*§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.*



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

§ 3º *A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.*

§ 4º *É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.*

§ 5º *A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.*

§ 6º *Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.*

§ 7º (VETADO)

Ainda, o artigo 2º da Lei n. 4.320/1964, que trata da Lei Orçamentária Anual, dispõe:

*Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.*

§ 1º *Integrarão a Lei de Orçamento:*

*I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;*

*II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;*

*III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;*

*IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.*

§ 2º *Acompanharão a Lei de Orçamento:*

*I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;*

*II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;*

*III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.*

Nesse sentido, certifica a exposição de motivos que a proposta legislativa originária (SEF n. 13461/2023, n.. 4) “[...] foi elaborada em consonância com as normas e com os princípios constitucionais que disciplinam o orçamento público, especialmente a Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Complementar federal nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 18.674, de 2 de agosto de 2023, que “Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 e estabelece outras providências” (LDO 2024), e guarda, ainda, compatibilidade com a Projeto de Lei do Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027”.

Pontua-se que o projeto de lei também está adequado à reforma administrativa empreendida pela Lei Estadual n. 18.646/2023 e já consta do seu corpo e anexos os órgãos e entidades criados pela legislação citada.

Quanto à participação popular (ou sua ausência) mencionada no artigo 120, *caput*, da CESC/1989, todavia, a instrução processual merece algumas considerações.

A participação popular é corolário do princípio democrático, consagrado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, no qual o constituinte expressa que o poder emana do



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

povo que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente, na forma estabelecida pela Constituição. Assim o princípio engloba a vertente da democracia representativa e da democracia direta, que coexistem no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, considerando o impacto do LOA, a Constituição do Estado de Santa Catarina determinou que a necessidade da adoção de medidas de planejamento participativo:

*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. (Redação do caput, dada pela EC/26, de 2002)*

A fim de dar concretude ao texto, o constituinte derivado editou a Lei Complementar 741/2019 e estabeleceu, em seu artigo 41-B, IV, que é competência da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) promover e coordenar o congresso estadual do planejamento participativo além sistematizar as propostas, com o objetivo de definir as diretrizes gerais e específicas, estaduais, regionais e municipais do Estado.

No mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou a realização de audiências públicas na elaboração de lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos:

*Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*§ 1º A transparência será assegurada também mediante:*

*I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

Não se observou da instrução processual a adoção de medidas com viés participativo.

A participação popular em projetos deste tipo é garantida por diversos meios, seja com audiências presenciais como está sendo realizado pelo Estado de São Paulo<sup>2</sup> e pelo Distrito Federal<sup>3</sup>, seja com o uso da tecnologia como nas consulta pública realizadas por municípios<sup>4</sup>.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE) possui entendimento consolidado sobre a necessidade dessa participação:

*1. O Poder Público Municipal, em face dos princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência constantes do art. 37, caput, da Constituição Federal, com a redação da EC nº 19, de 1998, deve cumprimento às disposições do art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e do art. 44 c/c o art. 4º, inciso III, letra f, da Lei Federal nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), com vistas à transparência da gestão fiscal e à gestão democrática da cidade, promovendo audiências e consultas públicas e debates prévios, cuja realização é condição obrigatória para a aprovação legislativa do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.*

*2. A falta de participação popular, decorrente da não-realização de audiência/consulta pública por parte do Poder Executivo, na fase de elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, deve ser suprida pelo Poder Legislativo, ao qual*

<sup>2</sup> <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/ppa/Paginas/audiencias-publicas.aspx>, acessado em 14/9/2023.

<sup>3</sup> <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2022/06/24/audiencia-publica-online-debatera-orcamento-de-2023/>, acessado em 14/9/2023.

<sup>4</sup> <https://www.altoalegre.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/1244/convocacao-de-audiencia-publica-virtual-objetivando-a-elaboracao-de-projeto-de-lei-da-loa--lei-orcamentaria-anual>, acessado em 14/9/2023.



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

*competete, nessa situação, promover a participação da sociedade na discussão dos respectivos Projetos de Lei.*

*3. A participação popular na discussão da matéria não interfere na necessária observância dos prazos para encaminhamento e aprovação dessa legislação, devendo atentar para que a repercussão financeira esteja amparada no orçamento e na receita. (TCE/SC. Plenário. Prejulgado n. 1.777. Relator: Conselheiro Moacir Bértoli. Data da Sessão: 6/3/2006).*

Apesar de o prejulgado tratar dos municípios, o entendimento aplica-se ao Estado de Santa Catarina, já que o item 1 invoca o artigo 48, §1º, da LRF (nova redação do antigo parágrafo único citado no prejulgado, alterado pela LC n. 156/2016), dispositivo no qual estão previstos mecanismos como a consulta pública e a audiência pública.

No entanto, muito embora o TCE julgue obrigatória a condução de audiências e consultas públicas e debates prévios, a falta de participação popular na etapa preparatória do projeto pode ser suprida pelo Poder Legislativo (item 2, do prejulgado acima referido).

Registra-se que a Administração tem o dever de executar as programações orçamentárias inseridas na LOA, por força da norma contida no artigo 165, § 10, da CF/88, incluído pela Emenda Constitucional n.100/2019, que assim determina:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Logo, o orçamento não é uma mera carta de intenções, e deve-se executar o que foi planejado tanto quanto possível. vale dizer: o seu cumprimento é a regra e a sua inexecução é medida excepcional, na linha do § 11, do artigo 165:

*11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;*

*II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;*

*III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.*

Necessário se atentar, ainda, que a LOA deve observar os os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no artigo 37, § 16, da Constituição Federal, conforme estipula o § 16, do artigo 165, da CF, também introduzido pela Emenda Constitucional n. 109/2021.

No mais, verifica-se que foram observadas a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a matéria legislativa em questão e a competência específica da Diretoria de Planejamento Orçamentário para elaborar a lei orçamentária anual.

Assim, não identificou-se vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade na minuta em análise, pois foram observadas as normas específicas e os limites pecuniários constantes na legislação atinente ao tema, notadamente na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei n. 4.320/1964 e na Lei Estadual n. 18.674/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2024).

De igual forma, quanto à regularidade formal, constata-se que a proposição atende aos critérios de técnica legislativa previstos na Lei Complementar Estadual n. 589/2013, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, regulamentada pelo Decreto Estadual n. 1.414/2013, e no Decreto Estadual n. 2.382/2014, que, por sua vez, trata sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, nos termos de seu artigo 7º.



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

**III - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, em resposta à consulta formulada, opina-se que não restaram observados óbices jurídicos ao prosseguimento da minuta de anteprojeto de lei em análise.

É o parecer.

Florianópolis, *data da assinatura digital*.

**GUSTAVO SCHMITZ CANTO**

Procurador do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **W96AG517**

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



**GUSTAVO SCHMITZ CANTO** (CPF: 021.XXX.539-XX) em 23/10/2023 às 21:30:24

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMTUzMDVfMTUzMTIfMjAyM19XOTZBRzVJNw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00015305/2023** e o código **W96AG517** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## DESPACHO

**Autos nº:** SEF 15305/2023

Acolho o Parecer nº 373/2023-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: **P95JF4X5**

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



**CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 24/10/2023 às 09:30:13

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/U0VGXzY5NjRfMDAwMTUzMDVfMTUzMTIfMjAyM19QOTVKRjRYNQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00015305/2023** e o código **P95JF4X5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



<b>PLOA 2024 - COMPARATIVO</b> <b>Proposta do Executivo (PJ_032 MSG 1912) X Proposta Substitutivo Global</b>		
<b>Redação proposta pelo Executivo no PJ 032 MSG 191</b>	<b>Redação proposta pelo Substitutivo Global</b>	<b>Observação</b>
<p style="text-align: center;"><b>Art.4º (...)</b> <b>Demonstrativo das Receitas</b> <b>Recursos de Todas as Fontes</b></p> <p>2.1 - RECEITAS CORRENTES Coluna "Valor" 6.603.882.219,70  Coluna "%" 13,74  (...)</p> <p>2.1.3 - Receita Patrimonial  Coluna "Valor" 663.839.271,60 Coluna "%" 1,38  (...)</p> <p>2.1.7 – Transferências Correntes  Coluna "Valor" 1.992.013.834,70</p> <p>2.1.9 - Outras Receitas Correntes Coluna "Valor" 279.653.220,90 Coluna "%" 0,58  (...)</p> <p>TOTAL DAS RECEITAS DE OUTRAS FONTES - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E FUNDOS [b]  Coluna "Valor" 6.673.897.834,70 Coluna "%" 13,89</p>	<p style="text-align: center;"><b>Art.4º (...)</b> <b>Demonstrativo das Receitas</b> <b>Recursos de Todas as Fontes</b></p> <p>2.1 - RECEITAS CORRENTES Coluna "Valor" 6.616.019.694,70  Coluna "%" 13,77  (...)</p> <p>2.1.3 - Receita Patrimonial  Coluna "Valor" 668.500.170,60 Coluna "%" 1,39  (...)</p> <p>2.1.7 - Transferências Correntes  Coluna "Valor" 1.992.311.910,70</p> <p>2.1.9 - Outras Receitas Correntes Coluna "Valor" 286.831.720,90 Coluna "%" 0,60%  (...)</p> <p>TOTAL DAS RECEITAS DE OUTRAS FONTES - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E FUNDOS [b]  Coluna "Valor" 6.686.035.309,70 Coluna "%"13,92</p>	<p><b>Alteração dos valores das linhas dos itens 2.1, 2.1.3, 2.1.7, 2.1.9 e do total das receitas de outras fontes – Administração indireta e fundos (b) do quadro.</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Art.5º (...)</b> <b>Demonstrativo das Despesas por Categoria</b> <b>Econômica e Grupo de Despesa</b></p> <p>1 - DESPESAS CORRENTES  Coluna "Valor" 41.476.693.159,00 Coluna "%" 86,35  (...)</p> <p>1.33 - Outras Despesas Correntes Coluna "Valor" 13.429.533.43,00 Coluna "%" 27,96</p> <p>2 - DESPESAS DE CAPITAL  Coluna "Valor" 6.554.464.409,00 Coluna "%" 13,59</p> <p>2.44 - Investimentos  Coluna "Valor" 4.768.192.990,00 Coluna % 9,86  (...)</p> <p>3.31 - Pessoal e Encargos Sociais  Coluna "Valor" 1.859.274.316,00</p>	<p style="text-align: center;"><b>Art.5º (...)</b> <b>Demonstrativo das Despesas por Categoria</b> <b>Econômica e Grupo de Despesa</b></p> <p>1 - DESPESAS CORRENTES  Coluna "Valor" 41.507.293.159,00 Coluna "%" 86,41  (...)</p> <p>1.33 - Outras Despesas Correntes Coluna "Valor" 13.460.133.434,00 Coluna "%" 28,02</p> <p>2 - DESPESAS DE CAPITAL  Coluna "Valor" 6.523.864.409,00 Coluna "%" 13,65</p> <p>2.44 - Investimentos  Coluna "Valor" 4.707.592.990,00 Coluna "%" 9,80  (...)</p> <p>3.31 - Pessoal e Encargos Sociais  Coluna "Valor" 1.864.274.316,00</p>	<p><b>Alteração dos valores das linhas dos itens 1, 1.33, 2, 2.44 e 3.31 do quadro</b></p>

Art.6º (...) Despesa Por Órgão/Unidade Orçamentária Recursos de Todas as Fontes	Art.6º (...) Despesa Por Órgão/Unidade Orçamentária Recursos de Todas as Fontes	Alteração dos valores das linhas dos itens 1.41, 1.54 e 1.62 do quadro
(...) 1.41 Fundação Catarinense de Cultura Coluna "Recursos de Outras Fontes" 1.400.082,00 Coluna "Total" 40.903.049,00	(...) 1.41 Fundação Catarinense de Cultura Coluna "Recursos de Outras Fontes" 54.000.082,00 Coluna "Total" 93.503.049,00	
(...) 1.54 Fundo Financeiro Coluna "Recursos do Tesouro" 6.090.000.000,00 Coluna "Recursos de Outras Fontes" 4.050.710.105 Coluna "Total" 10.140.710.105	(...) 1.54 Fundo Financeiro Coluna "Recursos do Tesouro" 5.952.059.918,00 Coluna "Recursos de Outras Fontes" 4.050.710.105 Coluna "Total" 10.002.770.023	
(...) 1.62 Fundo Estadual de Desenvolvimento Social e Erradicação da Pobreza Coluna "Recursos do Tesouro" 203.024.803,00 Coluna "Recursos de Outras Fontes" 819.557.390,00 Coluna "Total" 1.022.582.193,00	(...) 1.62 Fundo Estadual de Desenvolvimento Social e Erradicação da Pobreza Coluna "Recursos do Tesouro" 202.992.740,00 Coluna "Recursos de Outras Fontes" 766.957.390,00 Coluna "Total" 969.950.130,00	



Ano Base: 2024

Em R\$ 1,00

DISCRIMINAÇÃO	VALOR	%
<b>1 - Despesas correntes</b>	<b>41.507.293.159</b>	<b>86,41</b>
1.31 - Pessoal e Encargos Sociais	27.140.714.711	56,51
1.32 - Juros e Encargos da Dívida	906.445.014	1,89
1.33 - Outras Despesas Correntes	13.460.133.434	28,02
<b>2 - Despesas de capital</b>	<b>6.523.864.409</b>	<b>13,59</b>
2.44 - Investimentos	4.707.592.990	9,80
2.45 - Inversões Financeiras	281.037.812	0,59
2.46 - Amortização da Dívida	1.535.233.607	3,20
<b>3 - Reserva de contingência</b>	<b>1.000.000</b>	<b>0,00</b>
3.99 - Reserva de Contingência	1.000.000	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>48.032.157.568</b>	<b>100,00</b>