



Processo SEF 00004520/2023

Dados da Autuação

Autuado em: 05/04/2023 às 14:01

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: Minuta de Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Assunto: Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Detalhamento: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2024 - LDO 2024



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

OFÍCIO DIOR Nº 065/2023

Florianópolis, 05 de abril de 2023.

Senhor Consultor,

Tendo em vista a competência institucional desta Diretoria de Planejamento Orçamentário da SEF em elaborar a proposta da LDO para o exercício de 2024 (PLDO 2024) e em face da conclusão, *a priori*, dos trabalhos, solicitamos parecer dessa COJUR sobre os aspectos jurídicos do PLDO 2024, o qual apresentamos em anexo, para que o processo de encaminhamento para apreciação legislativa ocorra no prazo regulamentar: 15/04/2023.

Atenciosamente,

Mayana dos Anjos Damiani
Diretora de Planejamento Orçamentário
(assinado digitalmente)

Sandro Luiz Barbosa
Gerente de Elaboração e Acompanhamento do
Orçamento
(assinado digitalmente)

À
Consultoria Jurídica
Secretaria de Estado da Fazenda
Florianópolis - SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **4G85HOH6**

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

- ✓ **SANDRO LUIZ BARBOSA** (CPF: 839.XXX.091-XX) em 05/04/2023 às 15:05:48
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:06:40 e válido até 13/07/2118 - 15:06:40.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **MAYANA DOS ANJOS DAMIANI** (CPF: 029.XXX.549-XX) em 05/04/2023 às 15:51:15
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:48:23 e válido até 13/07/2118 - 14:48:23.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMDQ1MjBfNDUyNF8yMDIzXzRHODVIT0g2> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00004520/2023** e o código **4G85HOH6** 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 114/2023-PGE/COJUR/SEF

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SEF 4520/2023

Assunto: Minuta de projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) para o exercício de 2024

Origem: Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR)

Ementa: Minuta de anteprojeto de lei que *“Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 e estabelece outras providências”*. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 (LDO 2024). 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.

RELATÓRIO

Trata-se de minuta de anteprojeto de lei que *“Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 e estabelece outras providências”* (fls. 10-36).

Colhe-se da exposição de motivos do Secretário de Estado da Fazenda, em síntese, que (fls. 02-09):

A LDO 2024 tem como principal finalidade orientar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024), contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Estadual para esse exercício financeiro, observando os princípios orçamentários e as metas fiscais de arrecadação e dispêndio de recursos, conforme as regras contidas na Constituição Estadual e na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF). (...)

Na seara normativa de elaboração do presente projeto de lei, com base na emenda constitucional (EC) nº 109/2021, a Lei de Diretrizes Orçamentárias teve ampliada a sua gama de competências, conforme o texto atualizado do art. 165 § 2º da Constituição Federal (CF): (...)

Com a nova regra constitucional, a LDO deve abranger assuntos como a sustentabilidade da dívida pública. Como este tema ainda carece de legislação complementar, por ser norma constitucional de eficácia limitada, foi previsto de forma preliminar na presente proposta quando da fixação das diretrizes que permearão a elaboração do orçamento.

Além de dispor sobre o tema da sustentabilidade da dívida pública, frisamos que a EC nº 109/2021 também trouxe impactos na previsão de despesas, haja vista que estendeu os prazos para pagamento de precatórios: para os Estados que em 25 de março de 2015 se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios,



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

foi estabelecido o prazo para quitá-los até 31 de dezembro de 2029, acrescidos dos valores que vencerão dentro desse período, sendo atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E). Com isso, foram geradas novas projeções de Dívida Consolidada bem como no cronograma para pagamento de precatórios, com repercussão para o exercício de 2024. (...)

Além dessas considerações, importante registrarmos que a EC nº 114, de 16 de dezembro de 2021, também promoveu alterações na Constituição Federal de 1988, acrescentando dispositivos relacionados ao pagamento pelos entes federados de seus débitos oriundos de sentenças judiciais transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais, o que levou o Estado a adequar os seus instrumentos de planejamento para 2024, assim como fizera em 2023, a fim de resguardar as suas finanças públicas e de continuar provendo os serviços públicos de maneira a suprir as necessidades e os interesses da sociedade catarinense.

Também estão contidas no presente projeto as orientações para a elaboração e a execução da LOA 2024; o estabelecimento da política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento; as disposições sobre as políticas de gestão de pessoas da Administração Pública Estadual e de Administração Tributária; as regras sobre os percentuais de participação na Receita Líquida Disponível do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina; os critérios para o pagamento dos precatórios judiciais, as regras sobre as emendas parlamentares impositivas, além de outras determinações a serem observadas pela gestão orçamentária no exercício de 2024.

Dentre os preceitos constitucionais, destacamos que o Anexo de Prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício financeiro de 2024, previsto no § 3º, inciso I, do Art. 120 da Constituição Estadual, constará neste exercício, excepcionalmente, no Plano Plurianual (PPA), que vigorará de 2024 a 2027, pois os atuais programas, ações e subações tem vigência restrita à duração do PPA 2020-2023.

Essas prioridades da Administração Pública Estadual terão precedência na alocação dos recursos no projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 2024, atendidas, primeiramente, as despesas com as obrigações constitucionais e legais e as despesas básicas.

Além disso, deverão constar no Orçamento para o exercício financeiro de 2024, as despesas de custeio para o funcionamento dos órgãos e das entidades, a fim de preservar a ininterruptibilidade do serviço público estadual.

Importante ressaltar que, buscando atender ao disposto no art. 45 da LRF, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público estadual serão remetidos ao parlamento catarinense na mesma data de envio do PLDO 2024.

Ainda, com base nas determinações contidas na LRF, neste projeto estão dispostas as regras para o alcance do equilíbrio entre as receitas e as despesas, além das regras sobre o estabelecimento dos critérios e as formas de limitação de empenho, além dos demonstrativos exigidos, quais sejam:

- o Anexo de Metas Fiscais, que demonstra o resultado primário e nominal e o montante da dívida pública; avalia o cumprimento das metas relativas ao ano de 2022; demonstra a evolução do patrimônio líquido; avalia a situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores



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

públicos; e evidencia a estimativa e a compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; e

- o Anexo de Riscos Fiscais, onde são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Visando ao aprimoramento do presente projeto de lei, em relação aos projetos anteriores, foram suprimidos assuntos não pertinentes às regras propriamente de diretrizes orçamentárias, os quais foram ou serão tratados em regulamentos próprios.

Os documentos relativos à proposta são: Ofício DIOR nº 65/2023 (fl. 129), Exposição de Motivos nº 62/2023 (fls. 02-09), Minuta de Projeto de Lei (fls. 10-36) e seus Anexos (fls. 37-128).

É o breve relato do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, 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.

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.



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

Pois bem. Conforme já supramencionado, a minuta ora em análise trata do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2024, 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;** (...) (grifo nosso)

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; (...) (grifo nosso)

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 artigo 165, inciso III, da Constituição Federal (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,



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

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

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

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**

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. (...)

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. (...) (grifo nosso)

O art. 165, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que trata especificamente da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), foi alterado pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021. Eis a sua redação atual:

Art. 165 (...) § 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**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (grifo nosso)

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**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (grifo nosso)

No mesmo sentido, dispõe o artigo 120, § 4º, da Constituição do Estado de Santa Catarina que:

Art. 120 (...)

§ 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 seqüente;**



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

II - orientará a elaboração da lei orçamentária anual;

III - disporá sobre alterações na legislação tributária;

IV- estabelecerá a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento. (grifo nosso)

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;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

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;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 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;



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

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;

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.

§ 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. (grifo nosso)

Nesse sentido, verifica-se que os 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 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, 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 2024, 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 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 – as disposições gerais; e

X – as disposições finais.

Parágrafo único. Integram esta lei o Anexo I, de Riscos Fiscais; o Anexo II, de Metas Fiscais; e o Anexo III, o Modelo de Plano de Trabalho das Emendas Impositivas.



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

Ainda, é possível observar que o referido projeto de lei possui os seguintes anexos (fls. 37-128):

- Anexo I - Anexo de Riscos Fiscais;
- Anexo II – Anexo de Metas Fiscais;
- Anexo III – Modelo de Plano de Trabalho das Emendas Impositivas.

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

Art. 2º Com referência às metas fiscais e em observância às regras sobre a responsabilidade fiscal, são apresentados os anexos desta Lei, assim descritos:

I – Demonstrativo de Metas Anuais, acompanhado do documento denominado “Memória e Metodologia das projeções para 2024 a 2026”;

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 da Evolução do Patrimônio Líquido;

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

VI – 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;

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

VIII – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado; e

Parágrafo único. As metas fiscais poderão ser ajustadas no projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2024 (LOA 2024), se forem observadas alterações da legislação ou mudanças na conjuntura econômica, inclusive quanto a efeitos parciais ou totais, ocasionados pelo reconhecimento de situações de calamidade pública no Estado, nos parâmetros macroeconômicos utilizados para a estimativa das receitas e despesas e no comportamento da execução do orçamento de 2023.

Art. 3º Integra esta Lei o 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.

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,



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

de 27 de dezembro de 2021.

Art. 4º As prioridades a que se refere o inciso II, do art. 1º desta Lei, para o exercício financeiro de 2024, serão elencadas no Projeto de Lei do Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027 (PPA 2024-2027).

§ 1º As prioridades da Administração Pública Estadual terão precedência na alocação dos recursos no projeto da LOA 2024, 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 2024 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 2024 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. (grifo nosso)

Quanto à previsão do supracitado art. 4º, colhe-se da exposição de motivos que *“o Anexo de Prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício financeiro de 2024, previsto no § 3º, inciso I, do Art. 120 da Constituição Estadual, constará neste exercício, excepcionalmente, no Plano Plurianual (PPA), que vigorará de 2024 a 2027, pois os atuais programas, ações e subações tem vigência restrita à duração do PPA 2020-2023.”*

Em que pese a peculiaridade da previsão, observa-se que igual medida foi adotada na LDO 2019 (art. 4º da Lei nº 17.753/2019²) e possui razão de ser, uma vez que a LDO - a fim de orientar a elaboração da LOA 2024 - realiza um recorte nas diretrizes, objetivos e metas do PPA 2024-2027 e depende, portanto, do planejamento de médio prazo que ainda será apresentado no prazo constitucionalmente estabelecido.

No mais, constam da exposição de motivos anexada ao projeto de lei maiores informações acerca do contexto legislativo, histórico e econômico, nacional e internacional, considerados na elaboração da proposta orçamentária em questão (fls. 02-09), não se observando nas demais previsões da minuta (p. 10/36) elementos dignos de nota ou reprovação.

²Art. 4º As prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício financeiro de 2020 constarão, excepcionalmente, do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 (PPA 2020-2023), por ser este o primeiro ano de mandato do Governador do Estado e, por consequência, o ano em que será elaborado o PPA 2020-2023.



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

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 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 2024, 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 espeque 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.

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.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se³ que não restaram observados óbices jurídicos ao prosseguimento da minuta de anteprojeto de lei 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).

Ressalta-se, uma vez mais, que a presente análise limita-se aos aspectos jurídicos da minuta, não possuindo esta consultoria jurídica competência para manifestar-se sobre a conveniência e oportunidade das previsões em si, bem como sobre seus elementos técnico-administrativos, como fontes e disponibilidade orçamentária, dados constantes em planilhas/tabelas orçamentárias, subações, índices econômicos/contábeis e demais atividades

³ Consoante doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, "(...) o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118)



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

eminente técnicas pertinentes ao processo orçamentário estadual, os quais são de responsabilidade das áreas técnicas específicas e de seus gestores, de acordo com seus respectivos âmbitos de competência.

É o parecer.

Encaminhe-se à autoridade competente para proferir decisão.

GABRIEL PEDROZA BEZERRA RIBEIRO

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **BO19P811**

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



GABRIEL PEDROZA BEZERRA RIBEIRO (CPF: 088.XXX.884-XX) em 05/04/2023 às 17:47:23

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:37:44 e válido até 24/07/2120 - 13:37:44.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VGXzY5NjRfMDAwMDQ1MjBfNDUyNF8yMDIzX0JPMTIQOEKx> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00004520/2023** e o código **BO19P811** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Autos nº: SEF 4520/2023.

Acolho o Parecer nº 114/2023-PGE/COJUR/SEF, da Consultoria Jurídica desta Secretaria de Estado da Fazenda.

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

[assinado digitalmente]

Cleverson Siewert

Secretário de Estado da Fazenda



Assinaturas do documento



Código para verificação: **ZBMH2159**

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

✓ **CLEVERSON SIEWERT** (CPF: 017.XXX.629-XX) em 12/04/2023 às 16:34:01
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/U0VGXzY5NjRfMDAwMDQ1MjBfNDUyNF8yMDIzX1pCTUgyMTU5> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEF 00004520/2023** e o código **ZBMH2159** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.