Página 84. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

PARECER PRELIMINAR

Referência: Projeto de Lei nº 0140.1/2020
Procedência: Governamental
Assunto: "Dispõe sobre as diretrizes orçamentária para o exercício financeiro de 2021e estabelece outras providências".

Relator: Deputado Marcos Vieira.

Senhoras Deputadas e
Senhores Deputados,

I - INTRODUÇÃO

O Regimento Interno desta Colenda Casa Legislativa me reserva o direito de AVOCAR o Projeto de Lei em referência, "***Lei de diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2021 e estabelece outras providências***", que tramita nesta casa sob o número do PL/104.1/2020, conforme os termos do art. 128, inciso VI. Encaminhado a esta Casa Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, cuja Mensagem de nº 422/2020, se faz acompanhada da Exposição de Motivos - EM nº 103/2020, da Secretaria de Estado da Fazenda, a qual destaca o desdobramento do Projeto de Lei em sua disposição, seus capítulos, seções e disposições finais.

Passamos a fazer a análise, comparando com as Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOS editadas após a Constituição de 1989, propositora deste preceito pré-orçamentário, constatamos que o Projeto de Lei em análise apresenta algumas

Página 85. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

alterações com relação aos anteriores, seguindo todos os dispositivos constitucionais que definiu a forma de sua elaboração.

De conformidade com as disposições do artigo 165, § 2º da Constituição Federal:

> *"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
>
> .....
>
> *"§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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".*

De acordo com o § 3º do artigo 120 da Constituição Estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

> *"I- arrolará as metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente;*
>
> *II- orientará a elaboração da lei orçamentária anual;*
>
> *III- disporá sobre as alterações, na legislação tributária;*
>
> *IV- e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".*

Página 86. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Estabelece os critérios e o pagamento dos precatórios judiciais e os limites, percentuais de participação dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, na Receita Líquida Disponível, parâmetro para a elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária versa ainda em conformidade com o art.4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000):

> "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 as 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

Página 87. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

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;

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

Página 88. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> 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 subseqüente".

II - DO CUMPRIMENTO DO PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO DA PROPOSTA DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA

Encaminhado ao expediente da Mesa, em 14 de abril do ano em curso, e lido no expediente tem-se como cumprido o disposto no inciso II do artigo 35 da ADCT:

> "Art. 35 – Até a entrada em vigor da legislação prevista no art. 121 da Constituição Federal/1988:
>
> I
>
> .....
>
> II – O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa".

Passaremos a análise preliminar dos itens para verificar o cumprimento das exigências constitucionais e legais citadas anteriormente.

Página 89. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

III - ANÁLISE

Este Relator em seu relatório preliminar analisará a proposta formulada pelo Chefe do Poder Executivo, traçando diretrizes da política a ser executada, submetida à aprovação deste Poder para exercício de 2021.

A apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO, envolve a discussão e o aperfeiçoamento de instrumentos que moldam a peça orçamentária, aos objetivos e programas que serão delineados no Plano Plurianual – PPA – 2020-2023, orientando a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2021, definindo controles para a execução do orçamento, necessários para garantir a eficácia das diretrizes e metas definidas.

Mais uma vez ressaltamos que após 31 anos da experiência brasileira na edição de leis de diretrizes orçamentárias, verificamos que a LDO, lei de caráter transitório e válida apenas para o exercício a que se refere, dispõe sobre um conjunto de regras que tratam da execução orçamentária e financeira e da respectiva fiscalização, em situações não previstas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Essa situação, que deve perdurar enquanto não aprovada a Lei Complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal, acarreta diversas dificuldades, pois regras que disciplinam situações recorrentes, seja da elaboração orçamentária, seja da execução e fiscalização, têm vigência apenas no exercício de eficácia da LDO.

Constatamos a existência de diferenças entre o PLDO ora em analise e a Lei nº 17,753, de 10 de julho de 2019 – LDO, especialmente no que tange os repasses dos Duodécimos aos Poderes e Órgãos que compõe a Administração Direta.

A tabela a seguir mostra a diferença da Lei vigente nº 17.753 de 10 de julho de 2019, LDO e no PLDO ora em análise.

Página 90. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Lei nº 17.753 de /07/2019		**Proposta no PL 0140.1/2020**		**(A-B=C)**
A		**B**	**C**	
Assembleia Legislativa do Estado	4,34%	Assembleia Legislativa do Estado	4,34%	0,0%
Tribunal de Contas do Estado	1,66%	Tribunal de Contas do Estado	1,66%	0,0%
Tribunal de Justiça do Estado	**9,41%**	**Tribunal de Justiça do Estado**	**9.31%**	**-0,98%**
Ministério Público do Estado	**3,98%**	**Ministério Público do Estado**	**3.91,%**	**-0,98%**
Fundação Universidade do Estado UDESC	2,49%	Fundação Universidade do Estado UDESC	2.49%	0,0%

Esta relatoria abordará mais adiante sobre o conceito da Receita Líquida Disponível e os percentuais definidos dos Poderes, Órgãos e Entidades, para elaboração de seus orçamentos para o exercício financeiro de 2021.

IV - Das Metas e Prioridades da Administração Pública Estadual para 2020

A expressão “metas e prioridades”, dentro do contexto constitucional, já consagrada nas LDOs anteriores, refere-se às metas físicas, definidas como a quantidades de produto a ser ofertado para o alcance de objetivos, denominando-se ainda como prioritárias o atributo de programações que têm precedência na alocação de recursos.

O objetivo do Anexo de Metas e Prioridades é identificar, dentre os programas, ações e subações do Plano Plurianual 2020/2023, as metas e prioridades da administração pública estadual para o exercício financeiro de 2021, consideradas estratégicas por contemplarem os contratos de obras e serviços, em execução, importantes para a consecução dos objetivos do PPA, no intuito de orientar a elaboração e execução da lei orçamentária anual.

Página 91. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Além das Prioridades da Administração Pública Estadual, constarão obrigatoriamente da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2021, as despesas com as obrigações constitucionais e legais e as despesas de funcionamento dos Órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

V - Do Anexo dos Riscos Fiscais – Passivos Contingentes (Art. 4º, § 3º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000)

Conforme determina o art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, o presente Anexo conceitua e classifica os riscos fiscais, avalia os passivos contingentes, e procura identificar e contextualizar condicionantes que possam afetar as contas públicas.

O Anexo de Riscos Fiscais, em se tratando de litígio judicial, caberá ao Poder Judiciário, a decisão final. Assim, o Estado tem feito o acompanhamento das demandas, através do SIGEF, que visa cadastrar e acompanhar, de forma mais efetiva os processos judiciais e administrativos, com vistas a realização de ações planejadas para o gerenciamento de dívidas potenciais, bem como minimizar o impacto das finanças estaduais. Este módulo esta em evolução e aguardando a integração com a Procuradoria Geral do Estado.

Segundo a Secretaria de Estado da Fazenda, adicionalmente, consta do projeto o Anexo de Riscos Fiscais, onde são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Página 92. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Os parâmetros e as projeções estimadas nesse projeto de lei carregam um elevado grau de incerteza e volatilidade como consequência da grave pandemia do Covid-19 que assola o nosso país e o mundo.

Ainda é muito cedo para estimar os impactos sobre a atividade econômica brasileira e a duração dos diversos lockdowns impostos pelos governos, porém diversas análises já apontam para um provável cenário de retração do PIB o que implicará em perdas acentuadas de arrecadação em todas as esferas de governo.

Para 2020, a previsão de crescimento do PIB realizada pelo Ministério da Economia foi revista para baixo. De 2,1% para 0,02%. Caso novas revisões significativas sejam realizadas ao longo dos próximos meses, as metas fiscais fixadas nesta LDO precisarão ser reavaliadas na elaboração da LOA 2021 para se adequarem ao novo cenário econômico.

Com o objetivo de minimizar desequilíbrios orçamentários, bem como focar os gastos públicos onde eles serão mais necessários, foram inseridos dispositivos no texto para que as despesas com a função saúde pública, relacionadas com o enfrentamento do Covid-19, tanto em 2020 como no exercício de 2021, serão objeto de limitação de gastos pelo IPCA. Passada esta crise, esperamos que a continuidade das reformas estruturais em discussão no congresso (PEC do pacto federativo, reforma administrativa e reforma tributária) permitirão, no médio e longo prazo, a retomada da trajetória de equilíbrio fiscal e estabilização da dívida pública.

Página 93. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

VI - Do Anexo de Metas Fiscais – margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado – LDO 2020 - (Art. 4º, § 2º, inciso V da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

ANEXO DE METAS FISCAIS
MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO LDO 2021

AMF – Demonstrativo 8(LRF, art. 4º, **§ 2º**, inciso V) R$ milhares

EVENTOS	VALOR PREVISTO PARA 2021
Aumento Permanente de receita	**289.296**
(-) Transferência Constitucional	**-92.070**
(-) Transferência ao FUNDEB	**-95.935**
Saldo Final do Aumento Permanente de receita (I)	**101.291**
Redução Permanente de Despesa (II)	**0**
Margem bruta (III) = (I+II)	**101.291**
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	**110.790**
Novas DOCC	**110.790**
Novas DOCC geradas por PPP	**0**
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V)=(III-IV)	**-9.499**

Fonte Secretária de Estado da Fazenda

Segundo a Secretaria de Estado da Fazenda, podemos destacar ainda, o aumento permanente de receitas será de 0,69% das receitas correntes para 2021, em relação ao executado em 2019. A estimativa considera como ampliação da base de cálculo o crescimento real da atividade econômica, conforme parâmetros econômicos apresentados no cálculo das metas fiscais para 2021, 2022 e 2023.

Ainda, de acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda, foram considerados para o cálculo das novas despesas obrigatórias de caráter continuado os aumentos constitucionais dos gastos com Saúde (12%) e Educação (25%) que estão vinculados ao crescimento real das receitas correntes.

Página 94. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

VII - Das Diretrizes para a Elaboração e Execução dos Orçamentos e suas Alterações

Os artigos do PLDO que tratam das diretrizes para a elaboração e execução orçamentária para 2021, têm em sua plataforma mestra, o Plano Plurianual – 2020-2023 e considerando as diretrizes gerais estabelecidas no referido projeto em análise.

As metas de governo foram definidas a partir de programas concebidos de acordo com as orientações estratégicas do Plano Plurianual, fundamentadas no binômio descentralização administrativa e desenvolvimento regional.

O Projeto em epigrafe dá continuidade à concretização dos objetivos do programa do Governo do Estado que tem como premissas básicas à melhoria da qualidade de vida dos catarinenses, a modernização da gestão pública, o desenvolvimento ambiental, a inclusão social, o desenvolvimento econômico e a regionalização do desenvolvimento.

Na execução orçamentária para o exercício financeiro de 2021 deverão ser realizados de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal observando-se o princípio da publicidade e permitindo o amplo acesso da sociedade as informações.

Por fim, enfatizamos que a proposta de diretrizes orçamentárias, orienta-se para a manutenção de um desenvolvimento econômico e social sustentado, embasado na solidez das finanças públicas e num perfil de crescimento que busca a melhoria do bem estar de toda sociedade catarinense.

Página 95. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

VIII - Das Diretrizes para o Limite de Percentual de Despesas da Assembleia Legislativa do Estado, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e da Fundação Universitária do Estado de Santa Catarina.

No art. 25 do referido projeto são demonstrados os limites percentuais de cada Poder, Órgão ou Entidade, no compartilhamento dos recursos da Receita Líquida Disponível:

Assembleia Legislativa do Estado	**4,34%**
Tribunal de Justiça do Estado	**9,31%**
Tribunal de Contas do Estado	**1,66%**
Ministério Público do Estado	**3,91%**
Fundação Universidade do Estado – UDESC	**2,49%**

-

> ***"Para fins de atendimento ao disposto no art. 25 desta Lei, considera-se receita líquida disponível, observado o disposto no inciso V do caput do art. 123 da Constituição do Estado, o total das receitas correntes do Tesouro do Estado, deduzidos os recursos vinculados provenientes:***
> ***I – de taxas que, por legislação específica, devam ser alocadas a determinados órgãos ou determinadas entidades;***
> ***II – de receitas patrimoniais, indenizações e restituições do Tesouro do Estado;***
> ***III – de transferências voluntárias ou doações recebidas;***
> ***IV – da compensação previdenciária entre o Regime Geral e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores;***
> ***V – da cota-parte: do Salário-Educação; da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); e da***

Página 96. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos; e

VI – dos recursos recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Lei federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007."

Ressaltamos aqui que esta relatoria está diligenciando o projeto de lei ora em análise para aos demais Poderes, Órgãos e Entidade, pois os percentuais mencionados no referido artigo não permanecem os mesmos da Lei nº 17.753 de 10 de julho de 2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor.

IX - Do Regime da Execução das Emendas Parlamentares Impositivas.

No que concerne a Execução das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas, estão destacadas na Seção VIII, nos Arts. 32 à 40, do Projeto de Lei em análise.

XI - Proposta de Cronograma de Tramitação do Projeto de Lei PL nº 140.1/2020

Com base nos artigos 289 a 296 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, sugerimos o seguinte cronograma de tramitação do PL nº 140.1/2020 – LDO 2020.

Data	Trâmite
20/05/2020	Apresentação do Parecer Preliminar e aprovação do diligenciamento para os Poderes e Órgãos
21/05/2020	Publicação do Parecer Preliminar
21/05 a 04/06/2020	Prazo para apresentação de emendas Parlamentares
10/06/2020	Apresentação do Parecer Conclusivo de vistas coletivas
17/06/2020	Discussão e votação do Parecer Conclusivo
18/06/2020	Publicação do Parecer Conclusivo
Até 14/07/2020	Votação da LDO em Plenário
15/07/2020	O projeto retorna a CFT para a elaboração da redação final
16/07/2020	Votação em Plenário da Redação Final
17/07/2020	Publicação da redação final
21/07/2020	Mesa encaminha o Autógrafo ao Governador para sanção.

Página 97. Versão eletrônica do processo PL./0140.1/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

XII - Da Apresentação de Emendas ao PL 140.1/2020

As Emendas ao PL 140.1/2020 serão elaboradas através do site da Assembléia Legislativa=>Orçamento Estadual=> Sistema do Orçamento Estadual - SOE, que deverão ser impressas em três vias e protocoladas na Comissão de Finanças e Tributação.

XIII - CONCLUSÃO

Sendo assim, após as conclusões preliminares, dentro dos trâmites legais para que o PL 140.1/2020 requer, deixando para o Parecer Final a análise de outros itens que compõem o corpo do Projeto de Lei, assim como o conteúdo das emendas apresentadas.

Esta em apenso a este Parecer Preliminar o Diligênciamento para os Poderes e os Órgão do estado para as devidas manifestações.

É o Parecer.

Florianópolis, em 20 de maio de 2020.

Deputado Marcos Vieira

Relator