



**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
ESTADO DE GOIÁS
A CASA DO POVO



Processo n. : 2019005891
Interessado : **GOVERNADORIA DO ESTADO DE GOIÁS**
Assunto : Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2020 (Volumes 1/2).

RELATÓRIO

1. EXPOSIÇÃO INICIAL

Trata-se de projeto de lei encaminhado pela Governadoria do Estado, por meio do Ofício-Mensagem n. 66/19, de 30 de setembro de 2019, em atendimento ao disposto no art. 110 da Constituição Estadual, cujo teor refere-se ao Orçamento Geral do Estado para o exercício de 2020.

A priori, cumpre destacar que, tradicionalmente, o orçamento é compreendido como a peça que, previamente, aprova a estimativa de receita e a fixação de despesa do Poder Público. Baleeiro assim o define:

O orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços público e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país [...]¹.

Todavia, na atualidade, deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo, passando a espelhar toda a vida econômica da Nação. Não é mais apenas um quadro frio de despesas e receitas públicas. Hoje, é o principal mecanismo de intervenção estatal.

Isso é demonstrado pela evolução da técnica orçamentária, que propõe à elaboração de um orçamento do tipo programa: ligado ao planejamento, expressa o

¹ Allomar Baleeiro. *Uma introdução à ciência das finanças*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, apud Kiyoshi Harada, *Direito Financeiro e Tributário*, São Paulo, Editora Atlas, p. 58.



compromisso do governo e indica com clareza os objetivos estatais. É, assim, entre planejamento, orçamento e gestão.²

Em um primeiro momento, o orçamento é o instrumento de consentimento dos contribuintes. Tem essa função desde o feudalismo, quando os prelados, senhores de terras e, posteriormente, os membros da ascendente burguesia, por conselhos ou assembleias, o aprovavam. Nesse sentido a prescrição da Carta Magna de 1215.

À autorização de arrecadação, seguiu-se o controle das despesas públicas, com o que o orçamento passa a ser também um processo de fiscalização financeira e instrumento de controle dos gastos realizados pelo governante. A sociedade, então, por seus representantes, influencia o direcionamento da despesa pública.

Atualmente, o orçamento espelha o plano de ação do governo, fruto de uma decisão política. Não mais há lugar para uma lei orçamentária que não considere os interesses e necessidades sociais. Pelo contrário, ela deve conter o plano de ação governamental em prol da sociedade. Ele é um instrumento representativo da vontade popular, fato esse que justifica a intensa atuação legislativa em matéria orçamentária.

Contudo, a par desse aspecto político do orçamento, é inquestionável sua perspectiva econômica. Ao correlacionar arrecadação estimada e gastos pretendidos, exige o exercício de racionalidade financeira. Não basta eleger as prioridades de ação governamental. Deve-se ajustá-las à situação econômica do Estado em um determinado momento, buscando alternativas de otimização dos recursos disponíveis.

Por outro lado, inegável a sua repercussão na economia privada. Ao veicular determinada política financeira, orienta e direciona, de forma global, a economia no Estado. Pode-se estimular a produção, o investimento e a economia como um todo, sempre atento às restrições necessárias para garantir o equilíbrio fiscal e a hígidez financeira. Vislumbra-se na lei orçamentária essa função de equilibrar a economia, afastando a hiperinflação e a estagnação econômicas e buscando a estabilidade e o crescimento.

² Augustinho Vicente Paludo. *Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF*. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 12.



Por fim, o orçamento é, ainda, um instrumento de concretização do princípio constitucional da solidariedade, sendo uma forma de promover redistribuição de renda. Corrige a desigualdade, sendo o filtro que aspira parte das rendas e capitais particulares, devolvendo-os à sociedade em uma diferente redistribuição. Para isso, é fundamental a adoção das medidas que garantam o equilíbrio fiscal, sem o qual toda a comunidade, e em especial os mais necessitados de prestações estatais, fica prejudicada.

De outro turno, insta registrar que a participação dos parlamentares no processo de elaboração da chamada "Lei dos Meios" e no acompanhamento de sua execução é, talvez, a mais importante atribuição reservada ao Poder Legislativo e uma das principais características dos atuais sistemas democráticos. Há, assim, uma partilha do dever-poder de estimar a receita e planejar os gastos do Estado entre os Poderes Legislativo e Executivo.

O planejamento realizado por esses Poderes, enquanto definidor de políticas e de alocação de recursos, atenta para uma distribuição dos investimentos públicos que minimize as disparidades regionais e de renda. Nesse diapasão, deve o Estado atuar como timoneiro dos recursos públicos, e não como um mero arrecadador/repassador de tributos. Portanto, um orçamento mais eficaz depende, fundamentalmente, do resgate da atividade de planejamento.

O resultado fulcral desse entendimento remete à visão de que, para a sociedade, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, embora independentes, devem atuar em parceria, de modo que o produto de suas ações possa se reverter em prol de toda a sociedade.

A estrutura orçamentária encontra-se concebida de maneira a propiciar a integração entre Plano Plurianual (PPA) e LOA, sendo o programa o elo entre os instrumentos de planejamento e de alocação de recursos públicos. Assim, as mencionadas leis orçamentárias e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a par de constituem os três instrumentos básicos do planejamento orçamentário, devem estar compatibilizadas entre si.

É por meio da LOA que a Administração realiza o que foi planejado: as ações necessárias para atingir os objetivos e metas dentro de um exercício fiscal, por meio da disponibilização dos recursos necessários. Desta feita, os programas definidos no PPA são traduzidos na LOA em ações específicas, formulados pelos



diversos órgãos/entidades que compõem a Administração Pública, sempre que possível apresentando a aplicação de recursos por regiões. Este é o papel do orçamento: proporcionar os meios para se atingirem os fins almejados pelo Estado.

Note-se que, consoante dispõe o § 5º do art. 165 da Constituição Federal, e o § 5º do art. 110 da Constituição Estadual, a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- a) o orçamento fiscal referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- b) o orçamento de investimento das empresas em que, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- c) 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.

Por fim, é oportuno esclarecer que o exercício financeiro de 2020 conviverá com desejada inovação na prática orçamentária brasileira: a **impositividade de orçamento**. Tal decorre da promulgação da Emenda Constitucional federal n. 100, de 26 de junho de 2019, que, dentre outras alterações, acrescenta o § 10 ao art. 165, com a seguinte redação:

§ 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.

Note-se que, por sua disposição no art. 165 da CF, trata-se de norma de reprodução obrigatória, isto é, compõe automaticamente as ordens constitucionais parciais, independentemente de replicar-se seu texto nas Constituições Estaduais.



Isto significa que a administração estadual tem o expresse dever de executar as programações orçamentárias.

Essa mudança, atendendo às solicitações da doutrina e dos operadores do direito, afasta a concepção da lei orçamentária como meramente autorizativa.

Ocorre que a possibilidade de contingenciamento de despesas, que inicialmente se prestava a garantir o equilíbrio fiscal em face de frustração de receita ou outra contingência durante a execução orçamentária, foi exacerbada a ponto de fazer da fixação legal de despesa mera discricionariedade do administrador. Nesse sentido o professor Maurício Conti:

[Os contingenciamentos] já se tornaram praxe na Administração Pública, estão cada vez mais intensos, distanciando o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo daquele efetivamente cumprido pelo Poder Executivo, tornando excessiva a discricionariedade exercida ao longo da execução orçamentária, e mitigando a credibilidade da lei orçamentária, que passa a se aproximar de uma "peça de ficção".³

Com razão, uma lei orçamentária de cumprimento meramente discricionário não é coerente com um sistema de planejamento governamental⁴ (que resulta da técnica orçamentária de orçamento programa) nem com o fato de o orçamento ser de norma de ordem pública. Assim sendo, ainda que se reconheça a necessidade de instrumentos de flexibilização que permitam, com oportuna e suficiente justificativa, adequar as determinações orçamentárias a eventuais intercorrências no decorrer de sua execução, é adequado que se admita a natureza mandatária, ou impositiva, de toda a lei orçamentária. Nesse sentido:

[...] **o gasto previsto no orçamento deve ser efetuado.** A aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo não pode ser simplesmente desconsiderada. O controle da execução orçamentária deve ser eficaz. Quando a Constituição Federal preceitua que "a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa" (art. 165, § 8º), a palavra fixação não tem o significado de mera recomendação. A despesa deve ser executada. Apenas no caso de justificativas plausíveis e plenamente

³ Conti, Maurício. **Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-jun-02/contas-vista-orcamento-nao-peca-ficcao>, consulta em 17 de maio de 2019

⁴ Conti, Maurício. **Aprovação do orçamento impositivo não dá credibilidade à lei orçamentária.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-mar-10/paradoxo-corte-aprovacao-orcamento-impositivo-nao-credibilidade-lei-orcamentaria>, consulta em 17 de maio de 2015.



demonstráveis é que a despesa *fixada* no orçamento poderá de fato ser executada.⁵

Portanto, em razão da nova previsão constitucional, valoriza-se o planejamento governamental e a peça orçamentária, que deixa de ser mera autorização e passa a **impor obrigações ao administrador público**. Este, agora, deve executar o nela previsto ou, não o sendo possível, apresentar justificativas plausíveis e convincentes para o não cumprimento de cada determinação da LOA.

Assim, uma vez que não resta mais espaço para mera discricionariedade do administrador quanto à execução ou não da despesa fixada na LOA, esta peça ganha maior relevância social e jurídica e exige ainda maior atenção dos Parlamentares que a aprovam.

1.1. SÍNTESE DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O projeto *sub examine* orça a **Receita e a Despesa** nos seguintes valores:

I – Receita:

- a) **Receita Bruta do Tesouro** (Receitas Correntes e Receitas de Capital = envolve recursos somente do Tesouro, sem deduções) = **R\$ 29.382.735.000,00** (aumento de 10,42% em relação ao orçamento para 2019).
- b) **Receita Líquida Total do Estado** (Receita Bruta do Tesouro + Receitas Próprias de Autarquias e Fundações + Receitas Próprias dos Fundos Especiais – Deduções da Receita para formação do FUNDEB – Transferências Constitucionais aos Municípios) = **R\$ 28.154.958.000,00**.

Observações:

- ❖ Formação do FUNDEB (recursos para as Escolas) e Transferências Constitucionais a Municípios são “verbas carimbadas”, que já têm destino certo, sendo que em relação às “Transferências Constitucionais a Municípios” os seus valores correspondem a 25% ICMS e 50% IPVA.

⁵ Petter, Lafayette Josué. **Direito Financeiro**. 8ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015. p. 44. Destaques constam do original.



- ❖ Cota-Parte da CIDE: A CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, de competência da União, está prevista no art. 149 da CF. Os Estados e o Distrito Federal receberão da União 29% do total dos recursos arrecadados com a CIDE Combustível (inciso III, art.159, CF). Esses percentuais terão de serem aplicados, obrigatoriamente, no financiamento de programas de infraestrutura de transportes. Dos 29% dos recursos que cabe a cada Estado, 25% serão destinados aos seus Municípios para igualmente, serem aplicados em infraestrutura de transportes (art. 1º-B, da Lei n. 10.336/2001).

II – DESPESA:

a) Despesa total de R\$ 32.980.544.000,00.

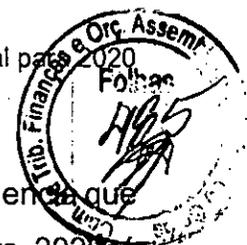
Observações:

- ❖ Conforme autorização do art. 35 da Lei n. 20.539, de 6 de agosto de 2019, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020, o orçamento prevê despesa em valor superior à receita estimada (orçamento deficitário). Embora possa haver críticas decorrentes do princípio do equilíbrio orçamentário (Lei Complementar federal n. 101, de 4 de maio de 2000, art. 4º, I, “a”), optou-se, desde o orçamento para o exercício de 2019, por evidenciar o déficit orçamentário a fim de estimular a busca de solução para a crise fiscal.
- ❖ No espírito da busca pelo equilíbrio financeiro e hígidez fiscal, o presente projeto de lei orçamentária anual, embora deficitário, apresenta **deficit 40% (quarenta por cento)** menor que o constante da LOA para 2019.

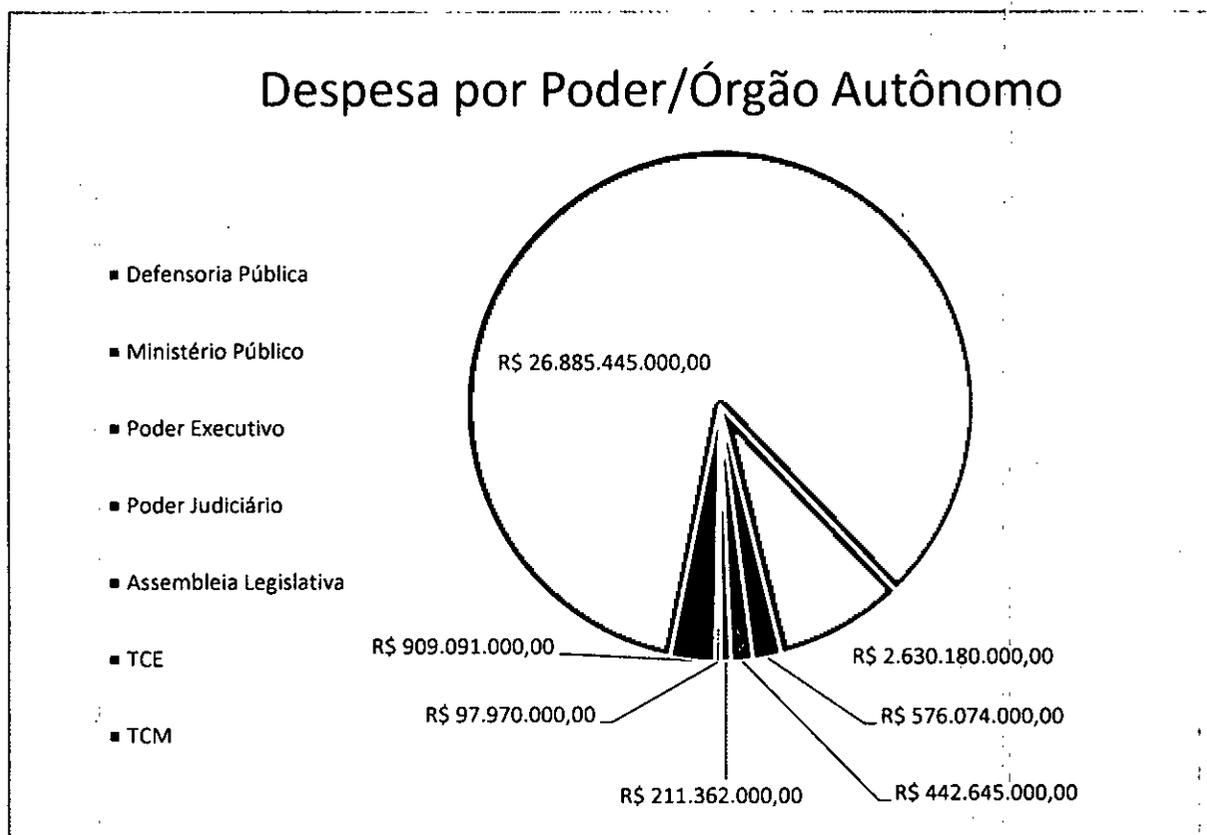
O art. 9º do projeto, por sua vez, autoriza o Poder Executivo a, observadas determinadas condições, abrir créditos suplementares.

Já o art. 14 autoriza o Poder Executivo a realizar operações de crédito até o limite de 30% (trinta por cento) da receita orçada.

Consta, ainda, dentre outros anexos ao presente projeto, o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita (fls. 31/32), que estima a **renúncia de receita** para o exercício de 2020 em **R\$ 8.200.374.105,00** (oito bilhões, duzentos milhões, trezentos e setenta e quatro mil e cento e cinco reais).



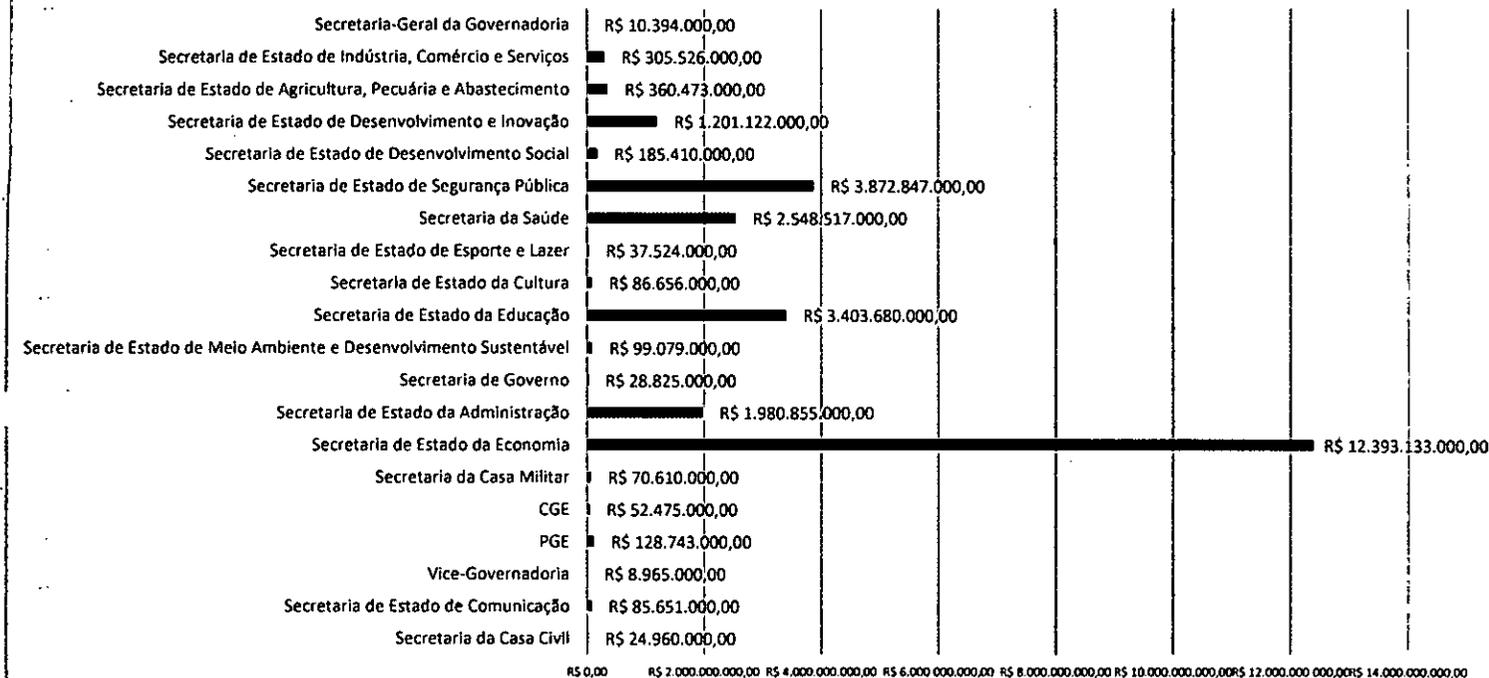
Um comparativo das dotações por Poder/Órgão autônomo evidencia que 85% (oitenta e cinco por cento) do orçamento do Estado de Goiás para 2020 é destinado ao Poder Executivo, incluindo entes da Administração Indireta vinculados a esse Poder:



Detalhando os órgãos do Poder Executivo, temos a seguinte distribuição das dotações orçamentárias (Gráfico). Uma observação deve ser feita, todavia: embora conste do gráfico a Secretaria de Estado da Economia com dotação muito superior às demais, a Unidade Orçamentária Gabinete do Secretário de Estado da Economia tem dotações de aproximadamente R\$ 670.000.000,00 (seiscentos e setenta milhões de reais). O destaque do órgão Secretaria de Estado da Economia decorre dos Encargos Financeiros do Estado, Encargos Especiais, o PROTEGEGOIAS, e os Fundos Financeiros dos Regimes Próprios de Previdência, dentre outros.



Despesa por órgãos do Executivo

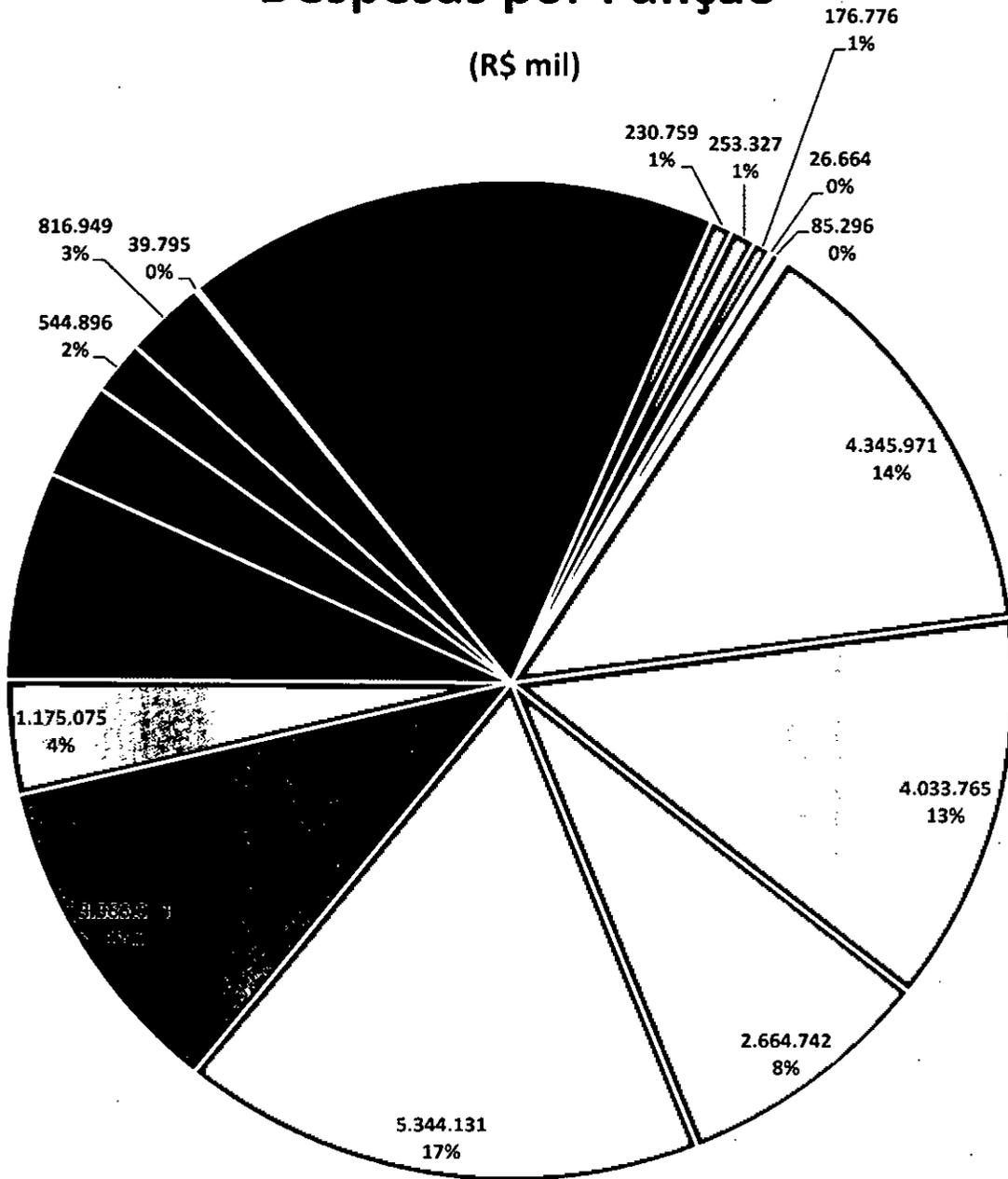


Por fim, considerando a despesa por função (fls. 40, 130, 172 e 256), observamos que as que apresentam as maiores dotações são: Reserva de Contingência (R\$ 5.446.709.000,00 – com a observação de que aqui engloba-se a **Reserva Extraordinária para Cobertura do Déficit**, isto é, a evidenciação do déficit orçamentário), Previdência Social (R\$ 5.344.131.000,00), Educação (R\$ 4.345.971.000,00), Saúde (R\$ 4.033.765.000,00), Segurança Pública (R\$ 3.366.013.000,00) e Administração (R\$ 2.664.742.000,00):



Despesas por Função

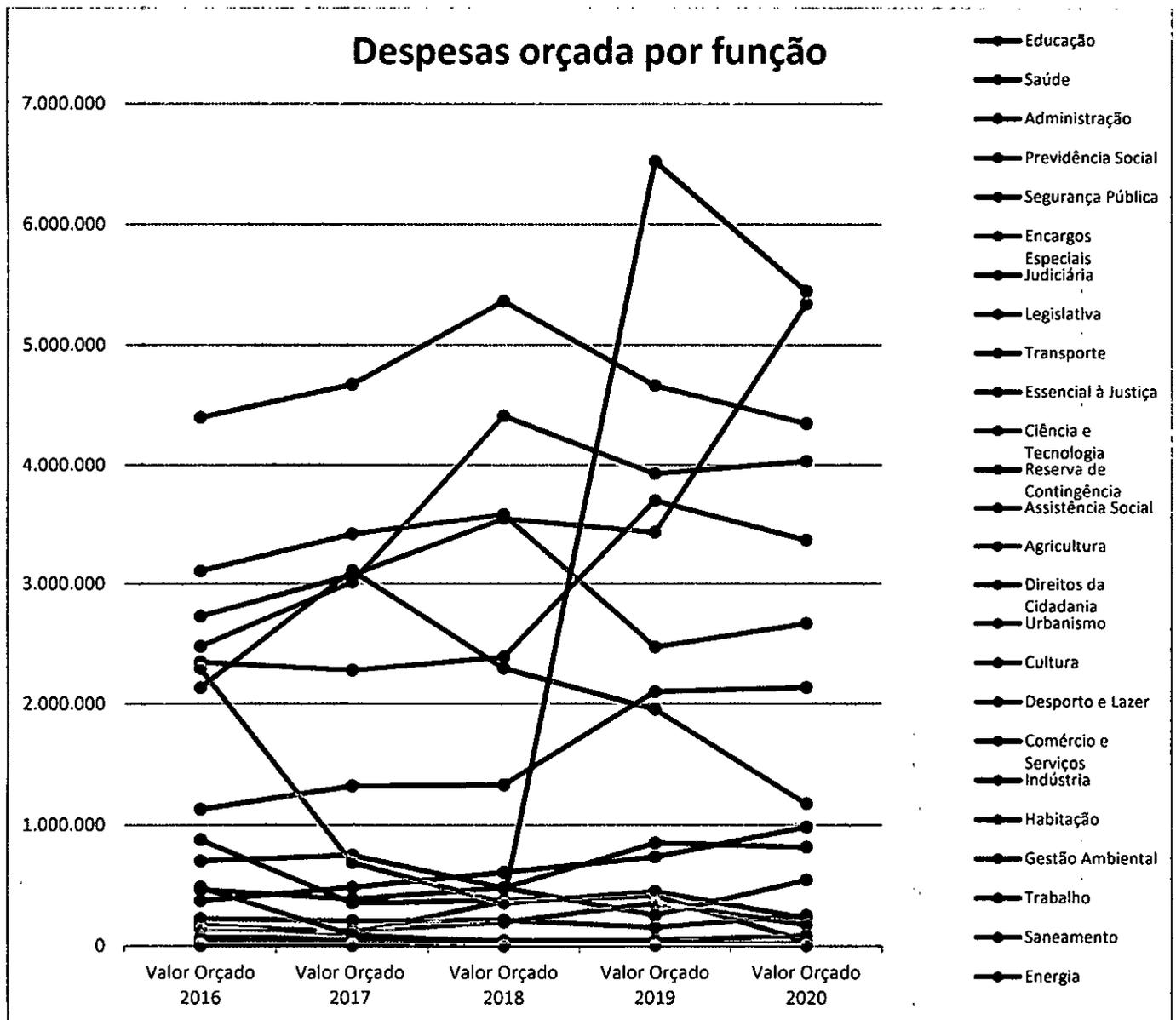
(R\$ mil)



- | | | | |
|----------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------------|
| ▪ Educação | ▪ Saúde | ▪ Administração | ▪ Previdência Social |
| ▪ Segurança Pública | ▪ Encargos Especiais | ▪ Judiciária | ▪ Legislativa |
| ▪ Transporte | ▪ Essencial à Justiça | ▪ Ciência e Tecnologia | ▪ Reserva de Contingência |
| ▪ Assistência Social | ▪ Agricultura | ▪ Direitos da Cidadania | ▪ Urbanismo |
| ▪ Cultura | ▪ Desporto e Lazer | ▪ Comércio e Serviços | ▪ Indústria |
| ▪ Habitação | ▪ Gestão Ambiental | ▪ Trabalho | ▪ Saneamento |
| ▪ Energia | ▪ Comunicações | | |



O seguinte gráfico permite comparar a distribuição da despesa orçada por Função de 2016 até ao presente projeto de LOA. Analisando-o, observamos: a já mencionada redução do déficit (evidenciada pela linha da Reserva de Contingência, que passou a prever a Reserva Extraordinária para Cobertura de Déficits no orçamento para 2019); o crescimento dos gastos previdenciários; e o fato de que as despesas obrigatórias comprimem as demais dotações orçamentárias, limitando a atuação do administrador na eleição de demandas sociais a serem atendidas pela atuação estatal.





Mencione-se ainda que, buscando atender ao que determina a Lei federal n. 4.320, de 17 de março de 1964, o presente projeto contém: Demonstrativos da receita e das despesas por funções (fls. 89, 91, 131, 130, 164, 172, 254, 256), Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas (fl. 38), Quadro discriminativo da receita por fontes e legislação (fls. 89 e ss, 131 e ss, 164 e ss, 254 e ss; e fl. 60) e Quadro das dotações por órgãos (fls. 299 e ss).

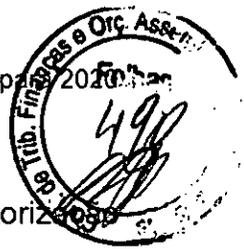
E objetivando cumprir o que exige a Lei Complementar federal n. 101, de 4 de maio de 2000, consta do projeto: Demonstrativo de Benefícios Fiscais e Compensação da Renúncia de Receita (fl. 32), os Programas e seus objetivos por Ações, produtos, metas, valores e órgãos executores (fls. 40, verso, e ss) e a previsão de reserva de contingência (fl. 306).

2. ITENS DO § 3º DO ART. 73 DA LDO

2.1. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Feita essa exposição inicial e breve síntese do projeto, passamos à análise dos itens constantes do § 3º do art. 73 da Lei n. 20.539, de 6 de agosto de 2019, que estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020, a saber: vinculações constitucionais; reserva de contingência, folha de pagamento; dedução da receita de transferências constitucionais para municípios; pagamento de juros, encargos e amortização da dívida; e reserva de valores para emendas parlamentares e para compensação de projetos de lei de iniciativa parlamentar.

No ordenamento jurídico goiano pode-se apontar duas vinculações constitucionais atualmente existentes (saúde e educação – incluindo a UEG), já que o art. 158 da Constituição Estadual foi alterado, suprimindo a vinculação facultativa (art. 218, § 5º, CF) à ciência e tecnologia, e o inciso II do art. 45 do ADCT encontra-se suspenso por decisão do Supremo Tribunal Federal.



Note-se que a vinculação para cultura, embora fundada em autorização da CF, foi implementada por meio de lei ordinária, o que impede que seja considerada vinculação constitucional. Todavia, também procederemos a sua análise neste ponto do relatório.

a) Saúde. O art. 198 da CF estabelece que os Estados aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde o percentual definido em lei complementar nacional. Regulamentando esse dispositivo, a Lei Complementar Federal n. 141, de 13 de janeiro de 2012, em seu art. 6º, estabelece o **percentual de 12%** sobre a base de cálculo específica.

Conforme o Demonstrativo de Vinculações para Saúde, constante de anexo da LDO para 2020, a base de cálculo dessa vinculação para 2020 é estimada em R\$ 18.803.145.443,52, resultando em uma vinculação de R\$ 2.257.688.903,42. Já o Relatório dos Valores Orçamentários das Vinculações Constitucionais, constante de anexo do projeto sob análise, apresenta o valor de R\$ 2.300.778.000,00 previstos para aplicação na Saúde, atendendo, portanto, à exigência constitucional.

b) Educação. O art. 212 da CF impõe que os Estados apliquem não menos que 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme o Demonstrativo de Vinculações para Educação, constante de anexo da LDO para 2020, a base de cálculo dessa vinculação para 2020 é estimada em R\$ 18.803.145.443,52, resultando em uma vinculação de R\$ 4.701.794.591,07. Já o Relatório dos Valores Orçamentários das Vinculações Constitucionais, constante de anexo do projeto sob análise, apresenta o valor de R\$ 3.966.830.000,00 previstos para aplicação na Educação. Em contato com a equipe técnica de planejamento, esclarecemos que essa diferença é atribuída ao valor da perda do FUNDEB.

c) Cultura. Trata-se de uma faculdade concedida pela CF aos Estados (art. 216, § 6º) a que o Estado de Goiás aderiu, conforme se observa do art. 8º da Lei n. 15.633, de 30 de março de 2006, que vincula 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado ao Fundo Cultural. Note-se que, embora válida e



exigível, não se trata de uma vinculação constitucional. Mas, mesmo assim, vamos abordaremos.

Segundo a LDO para 2020, a base de cálculo para essa vinculação é R\$ 8.366.061.070,47, resultando no dever de aplicar R\$ 42.06.533,73 em cultura no exercício de 2020. No presente projeto, cumprindo a determinação legal, o valor orçado para essa área é de R\$ 43.650.000,00.

2.2. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

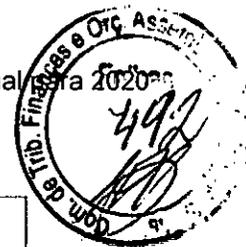
Nos termos do art. 26 da LDO, Lei n. 20.539/2019, a lei orçamentária deve fixar, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida estimada sob o título "Reserva de Contingência", sendo que, desse percentual, 1% (um por cento) será reserva para atendimento de emendas de iniciativa parlamentar (da qual trataremos no item 2.6 abaixo).

Conforme o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida da LDO, a estimativa de RCL, em valores correntes, para o exercício de 2020 é de R\$ 23.913.523.982,66 (vinte e três bilhões, novecentos e treze milhões, quinhentos e vinte e três mil, novecentos e oitenta e dois reais e sessenta e seis centavos).

Assim, atendendo ao que determina o art. 26 da Lei n. 20.539/2019, consta no projeto de lei a **dotação 1702 99 999 9999 9.000 100 90 09**, "Reserva de Contingência", no valor de **R\$ 239.136.000,00** (duzentos e trinta e nove milhões e cento e trinta e seis mil reais), que corresponde a **1%** (um por cento) da estimativa de RCL para 2020 (fl. 306).

2.3. PREVISÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

Como se observa às fls. 25, a despesa fixada para pessoal e encargos sociais, para o exercício de 2020, é de R\$ 18.666.004.000,00 (dezoito bilhões, seiscentos e sessenta e seis milhões e quatro mil reais), distribuído da seguinte forma:



Observação: a referência ao Poder Legislativo inclui a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios.

Ainda, diante da estimativa de receita corrente líquida de R\$ 23.913.523.982,66 (vinte e três bilhões, novecentos e treze milhões, quinhentos e vinte e três mil, novecentos e oitenta e dois reais e sessenta e seis centavos), a despesa com pessoal representa o **percentual de 78,06%** (setenta e oito inteiros e seis centésimos por cento), o que está **acima do limite de 60%, permitido** pelo inciso II do art. 19 da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, o que **exigirá atenção na execução orçamentária para o respeito ao limite de responsabilidade.**

2.4. DEDUÇÃO DA RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS PARA MUNICÍPIOS

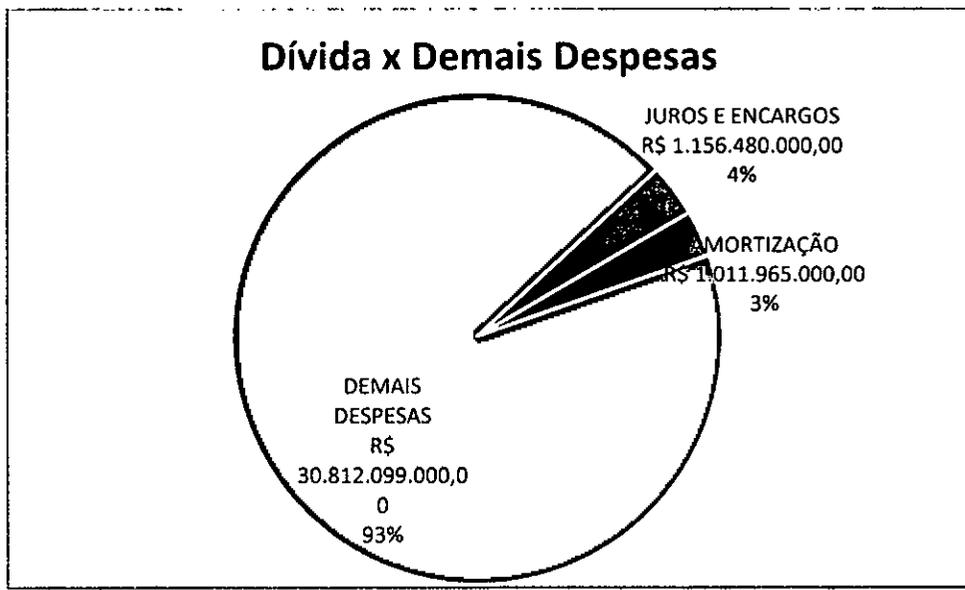
Nos termos do § 2º do art. 1º do projeto, o total da receita estimada já considera a exclusão de **R\$ 8.436.924.000,00** (oito bilhões, quatrocentos e trinta e seis milhões e novecentos e vinte e quatro mil reais) referentes às deduções para: formação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério – FUNDEB –; participação constitucional dos Municípios na repartição do ICMS, IPVA, IPI e CIDE; e outras deduções legalmente previstas.



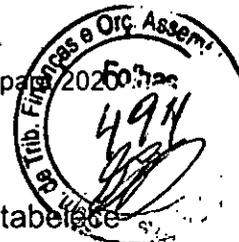
2.5. PAGAMENTO DE JUROS, ENCARGOS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Segundo o Demonstrativo da Receita e da Despesa Segundo as Categorias Econômicas – Tesouro (fl. 38), o projeto fixa a despesa de **R\$ 1.156.480.000,00** (um bilhão, cento e cinquenta e seis milhões e quatrocentos e oitenta mil reais) para pagamentos de **juros e encargos da dívida**. Diante da despesa total fixada no projeto de orçamento (§ 1º do art. 1º do projeto: R\$ 32.980.544.000,00 – trinta e dois bilhões, novecentos e oitenta milhões e quinhentos e quarenta e quatro mil reais), o pagamento de juros e encargos representa **3,51%** (três inteiros e cinquenta e um centésimos por cento) da despesa total do Estado de Goiás em 2020.

Por outro lado, conforme se observa à p. 25, as despesas com **amortização da dívida** totalizam **R\$ 1.011.965.000,00** (um bilhão, onze milhões e novecentos e sessenta e cinco mil reais), que representa **3,07%** (três inteiros e sete centésimos por cento) da despesa total do Estado em 2020. Interessante o fato de que os custos acessórios da dívida (juros e encargos) são superiores ao pagamento do principal (amortização), o que evidencia a necessidade de, se possível, renegociar a dívida a fim de torná-la menos onerosa aos cofres públicos. O gráfico abaixo apresenta os gastos com a dívida em relação à despesa total do Estado:



2.6. RESERVA DE VALORES PARA EMENDAS PARLAMENTARES E PARA COMPENSAÇÃO DE PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR



A Lei Complementar n. 112, de 18 de setembro de 2014, que estabelece normas suplementares de finanças públicas para o Estado de Goiás, determina que o projeto de lei orçamentária consignará, no mínimo, **1%** (um por cento) da RCL destinado à constituição de reserva para servir como fonte de recurso para **emendas parlamentares** ao projeto de lei orçamentária e **0,5%** (cinco décimos por cento) da RCL destinado à constituição de reserva para atender eventual expansão de despesas de caráter continuado e renúncia de receitas oriundas de **proposições legislativas de iniciativa parlamentar** (arts. 4º e 3º, respectivamente).

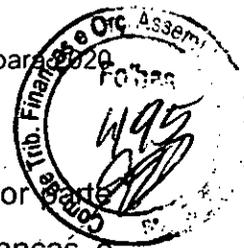
Obedecendo a esses comandos legais, a LDO para 2020 determina essas reservas na lei orçamentária com base na RCL estimada para 2020 (respectivamente arts. 26 e 27).

Como já dito anteriormente, conforme o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida da LDO, a estimativa de RCL, em valores correntes, para o exercício de 2020 é de R\$ 23.913.523.982,66 (vinte e três bilhões, novecentos e treze milhões, quinhentos e vinte e três mil, novecentos e oitenta e dois reais e sessenta e seis centavos).

Assim, atendendo ao que determinam as normas mencionadas, consta no presente projeto de lei orçamentária: a) a **dotação 1702 99 999 9999 9.001 100 90 09**, "Reserva de Contingência para Atendimento de Emendas de Iniciativa Parlamentar", no valor de **R\$ 239.136.000,00** (duzentos e trinta e nove milhões e cento e trinta e seis mil reais), que corresponde a **1%** (um por cento) da estimativa de RCL para 2020; e b) a **dotação 1702 99 999 9999 9.002 100 90 09**, "Reserva de Recursos para Compensação de Projetos de Lei de Iniciativa Parlamentar", no valor de **R\$ 119.568.000,00** (cento e dezenove milhões e quinhentos e sessenta e oito mil reais), que corresponde a **0,5%** (cinco décimos por cento) da estimativa de RCL para 2020.

3. EMENDAS PARLAMENTARES

3.1. EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS



O projeto de lei *sub examine*, vindo à deliberação e votação por este Poder Legislativo, foi encaminhado à Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, sendo a Relatoria a mim designada.

Diante disso, foi definido um calendário específico para a apresentação de emendas e sua pertinente publicação.

Note-se, é importante, que o presente projeto de lei orçamentária anual deve observar o que determina o chamado “orçamento impositivo”, previsto nos §§ 8º e ss do art. 111 da Constituição Estadual.

Segundo os mencionados atos normativos, para o exercício de 2020, serão aprovadas emendas parlamentares individuais de execução obrigatória até o limite de 0,7% (sete décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto, sendo o seu valor destinado à saúde e educação.

No prazo estipulado para a apresentação das emendas parlamentares foram apresentadas **1371 (mil trezentas e setenta e uma)** emendas parlamentares individuais impositivas.

Por essas emendas foram destinados **R\$ 113.432.019,73** (centro e treze milhões, quatrocentos e trinta e dois mil, dezenove reais e setenta e três centavos) **para a saúde** e **R\$ 53.941.207,30** (cinquenta e três milhões, novecentos e quarenta e um mil, duzentos e sete reais e trinta centavos) **para a educação**.

Considerando a cota de **R\$ 4.082.809,76** (quatro milhões, oitenta e dois mil, oitocentos e nove reais e setenta e seis centavos) para cada Deputado apresentar emendas individuais de execução obrigatória, nos termos em que determinado pelo § 8º do art. 111 da Constituição Estadual, foram acatadas as emendas parlamentares até esse valor, pela ordem numérica sequencial das mesmas, rejeitando as posteriores que ultrapassem o referido montante. Como nenhuma emenda impositiva ultrapassou o mencionado valor, **TODAS as emendas parlamentares foram ACATADAS.**

3.2. EMENDAS COLETIVAS



Foram apresentadas 16 (dezesseis) emendas coletivas, totalizando o valor de R\$ 681.450.000,00 (seiscentos e oitenta e um milhões, quatrocentos e cinquenta mil reais).

Não podemos censurar o mérito dessas emendas coletivas, razão pela qual somos pela **aprovação de duas emendas coletivas na forma de subemendas constantes de formulários anexos a este Relatório, aprovando todas as demais emendas coletivas na forma em que apresentadas.**

3.3. EMENDAS DA MESA DIRETORA

Também foram apresentadas 6 (seis) emendas pela Mesa Diretora desta Casa de Leis, objetivando assegurar os recursos necessários para a manutenção das importantes funções de fiscalização e legislação a encargo do Poder Legislativo. Diante disso, somos pela **APROVAÇÃO de TODAS as emendas da Mesa Diretora.**

Mostra-se relevante destacar que, no que concerne às emendas parlamentares, com supedâneo ao que dispõe a vigente Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 76), **aquelas aprovadas, quando da extração do autógrafo para envio ao Poder Executivo, devem constar de um anexo específico sob a denominação “EMENDAS PARLAMENTARES”.**

3.4. EMENDAS DE TEXTO

Foram apresentadas emendas de texto pelos Deputados Iso Moreira e outros – emenda coletiva (n. 1), Chico KGL (n. 96), Zé Carapô (n. 1336), Paulo César Martins (n. 1337) e Karlos Cabral (n. 1344).

As duas primeiras emendas são emendas aditivas e pretendem incluir dispositivos na Lei Orçamentária Anual autorizando o Executivo a abrir créditos adicionais e a destinar dotações orçamentárias para diversos objetos. As demais envolvem a execução de emendas parlamentares individuais impositivas e data-base.

Em relação às emendas de texto, não há óbice à sua aprovação. Portanto, sou pela **aprovação de todas as emendas de texto.**



3.5. EMENDAS DA RELATORIA

Nesta oportunidade, e após ampla oitiva da sociedade e de diversos órgãos públicos, inclusive por meio da realização de audiências públicas regionais no Estado, no intuito de aprimorar a propositura sob análise, apresento as 25 (vinte e cinco) emendas em formulários anexos (ANEXO I) a este Relatório, do qual fazem parte integrante.

Além disso, apresento as seguintes emendas ao texto do projeto de lei orçamentária anual:

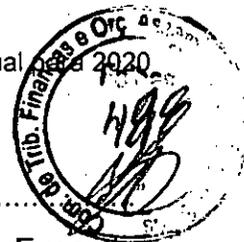
1) EMENDA MODIFICATIVA: o art. 10 do projeto de lei passa a ter a seguinte redação:

"Art. 10. A inclusão de nova Modalidade de Aplicação, movimentação de saldo entre dotações com a mesma classificação orçamentária e a alteração de Modalidades de Aplicação existentes não se constituirão em créditos suplementares e serão autorizadas via sistema informatizado de programação e execução orçamentária e financeira, no âmbito do Órgão Central de Orçamento, desde que mantidos o valor total autorizado e as demais classificações orçamentárias."

JUSTIFICATIVA: restrição do conceito do que não se considera crédito suplementar (ou seja, ampliação da exigência de crédito suplementar) excluindo da redação original a movimentação de saldos entre as dotações e a alteração de fontes de recursos.

2) EMENDA MODIFICATIVA: o caput do art. 15 do projeto passa a ter a seguinte redação:

"Art. 15. Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar o orçamento e a sua execução, no exercício de 2020, visando atender às exigências das legislações federal e estadual pertinentes, em especial do sistema instituído pela Lei n. 10.718, de 28 de dezembro de 1988, e fixando as medidas necessárias ao disposto na lei de Diretrizes Orçamentárias, observados os efeitos relativos à:



JUSTIFICATIVA: exclusão da autorização para o Poder Executivo normatizar o orçamento e sua execução, permitindo apenas o legítimo exercício do poder regulamentar.

3) EMENDA MODIFICATIVA: o caput do art. 19 do projeto passa a ter a seguinte redação:

“Art. 19. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a promover a adequação necessária das dotações orçamentárias constantes do Anexo desta Lei, para adaptá-las à alteração pertinente da Lei n. 20.491, de 25 de junho de 2019, podendo, para tanto:

JUSTIFICATIVA: restringir a autorização de adequação orçamentária para apenas as hipóteses estritamente necessárias em razão da alteração da estrutura administrativa.

4) EMENDA ADITIVA: o presente projeto de lei fica acrescido, após o art. 19 e com a renumeração dos demais, de um artigo com a seguinte redação:

“Art. 20. A Lei nº 20.539, de 06 de agosto de 2019, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

‘Art. 66-A. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a limitar, no âmbito daquele Poder e independentemente de frustração de receitas, empenho e movimentação financeira visando a reduzir o déficit orçamentário ou primário, apurado nos relatórios fiscais previstos no inciso I do art. 52 e no inciso III do art. 53 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, de forma a alcançar o equilíbrio fiscal das contas públicas, observado o disposto nos arts. 35 e 72 desta Lei.

§1º Aplica-se o disposto no caput caso se verifique ao final do bimestre que a projeção de desequilíbrios entre receitas e despesas do exercício ocasiona grave insuficiência de caixa para atender às despesas essenciais à consecução dos objetivos da Administração Pública.



§2º A autorização de limitação prevista no caput deste artigo aplica à:

I – Grupos de Despesa:

- a) “1 – Pessoal e Encargos Sociais”;
- b) “2 – Juros e Encargos da Dívida”;
- c) “6 – Amortização da Dívida”;

II – Grupo de Despesa “3 – Outras Despesas Correntes”, decorrentes de obrigação legal ou constitucional, conforme regulamentado no ato de que trata o caput.

§3º Aplica-se o disposto no caput aos créditos suplementares e especiais abertos e os créditos especiais reabertos neste exercício relativos aos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, observado o disposto no §2º.

§4º Aplica-se o disposto no §3º aos projetos financiados com recursos externos e de contrapartida nacional e aos casos de transposição, de remanejamento ou de transferência de recursos de uma categoria de programação para outra.

§5º O ato de que trata o caput deste artigo regulamentará os documentos financeiros e contábeis considerados no estabelecimento dos limites previstos.

§ 6º Não será permitida a limitação de que trata este artigo em relação às emendas parlamentares individuais impositivas.’ (NR)”

JUSTIFICATIVA: a emenda objetiva atender a solicitação do Poder Executivo, constante do Ofício n. 8033/2019 – ECONOMIA.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, constata-se que as emendas parlamentares e de relatoria aprimoraram o projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020, no sentido estabelecer, para o Estado de Goiás, um orçamento real e comprometido com o equilíbrio fiscal e ajustes necessários para o desenvolvimento econômico e social saudável e sustentável.



Desta feita, manifesta esta Relatoria pela **aprovação** do presente projeto de lei, com o **ACOLHIMENTO** de:

- a) **TODAS EMENDAS DE RELATORIA** constantes do corpo deste relatório e de seu ANEXO I;
- b) **TODAS as EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS;**
- c) **TODAS as emendas da MESA DIRETORA;**
- d) **TODAS as EMENDAS COLETIVAS**, sendo as de n. 1334 e n. 1159, aprovadas na forma das **SUBEMENDAS n. 1 e n. 2;** e
- e) **TODAS as EMENDAS DE TEXTO.**

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 12 de dezembro de 2019.

DEPUTADO JEFERSON RODRIGUES

Relator

RRV/REDP