

PROCESSO N.º : 2023005200
INTERESSADO : GOVERNADORIA DO ESTADO
ASSUNTO : Altera o art. 111 da Constituição do Estado de Goiás.

RELATÓRIO

Cuida-se de proposta de emenda à Constituição Estadual de do Governador do Estado, encaminhado por meio do Ofício Mensagem n. 382, de 18 de outubro de 2023, objetivando estabelecer que as programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares individuais não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, bem como fixar diretrizes concernentes à viabilização da execução dos montantes respectivos.

A justificativa da proposição é no sentido de:

[...] a necessidade da referida modificação para fortalecer a segurança administrativa, com a devida eficácia das políticas públicas e a transparência na gestão dos recursos. Nesse sentido, de acordo com a pasta, a fim de garantir que os projetos e as ações propostos estejam em conformidade com critérios técnicos e orçamentários sólidos, foi concebida a alteração do § 12 do art. 111 da Constituição estadual, em consonância com os princípios da administração pública.

Registre-se que, no prazo estipulado pelo art. 189 do Regimento Interno, não foram apresentadas emendas.

Essa é a síntese da proposição em análise.

A matéria é de competência legislativa concorrente (art. 24, I e II, CF), cabendo ao Estado o exercício de sua competência suplementar (art. § 2º).

Consoante os autos, a presente proposta de emenda à constituição – PEC – foi assinada pelo Governador do Estado, em atendimento ao inciso II do art.



19 da Constituição do Estado de Goiás. Também não se trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa (art. 19, § 5º, Constituição Estadual). De igual forma, não se verifica vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, em obediência ao disposto no § 1º do art. 19 da Carta Estadual.

Outrossim, da análise da presente proposta de emenda à Constituição não se vislumbra qualquer aspecto tendente a abolir a integração do Estado à federação brasileira, o voto direto, secreto universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais, respeitado, portanto, o § 4º do art. 19 da Constituição Estadual.

Superados os requisitos constitucionais preliminares para a admissibilidade da presente proposta de emenda constitucional, passa-se à análise dos aspectos jurídico e de qualidade formal da redação legislativa.

A presente proposta de emenda constitucional, na forma em que apresentada, não é conveniente nem oportuna ao estabelecer regras que vão em direção oposta à lógica do orçamento impositivo. Essa figura jurídica foi criada para assegurar a efetiva execução de programações orçamentárias de interesse coletivo local (o mais claro exemplo são as transferências especiais). A presente PEC, por outro lado, burocratiza e dificulta esse procedimento. Logo não merece aprovação.

Todavia, sendo o momento oportuno, apresento a seguinte emenda substitutiva para aprimorar as regras de finanças públicas estaduais:

“SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 52, DE 18 DE OUTUBRO DE 2023:

Altera o Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias.



A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do § 3º do art. 19 da Constituição Estadual, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Goiás, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 39 As receitas vinculadas a órgãos e entidades, fundos ou despesa por força de dispositivo desta Constituição e da legislação complementar ou ordinária, ficam desvinculadas em 30% (trinta por cento) até o dia 31 de dezembro de 2024.

.....' (NR)

'Art. 40.....
Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, o Estado de Goiás deverá adotar as medidas necessárias para respeitar a limitação de despesa prevista na Lei Complementar federal nº 159, de 19 de maio de 2017, e em suas eventuais alterações, na composição da base de cálculo e no limite nela estabelecidos.' (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação."

JUSTIFICATIVA: A presente emenda propõe alterar o dispositivo que regulamenta a Desvinculação de Receitas do Estado - DRE para prorrogar sua vigência até 2024, com o intuito de conferir eficiência e eficácia à atuação do Estado de Goiás na distribuição de seus recursos.

A DRE é um instrumento que permite maior flexibilidade na gestão dos recursos públicos, possibilitando a realocação de verbas para áreas prioritárias, conforme as necessidades emergentes. No entanto, o prazo para essa desvinculação está prestes a expirar em 31 de dezembro de 2023, o que pode resultar em restrições orçamentárias e dificuldades na implementação de políticas públicas.

A Desvinculação de Receitas da União, dos Estados e dos Municípios está prevista, respectivamente, nos artigos 76, 76-A e 76-B do ADCT da Constituição Federal:

“Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, **até 31 de dezembro de 2024**, 30% (trinta por cento) da arrecadação da **União** relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

(...)

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, **até 31 de dezembro de 2023**, 30% (trinta por cento) das receitas dos **Estados e do Distrito Federal** relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

(...)

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, **até 31 de dezembro de 2023**, 30% (trinta por cento) das receitas dos **Municípios** relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)” (grifo nosso)

De maneira análoga, a Constituição Estadual apresenta redação semelhante em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 39:

“Art. 39. As receitas vinculadas a órgãos e entidades, fundos ou despesa, por força de dispositivo desta Constituição e da legislação complementar ou ordinária, ficam desvinculadas em 30% (trinta por cento) até 31 de dezembro de 2023.” (grifo nosso)

O poder constituinte reformador ao momento em que alterou a Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 126/2022, prorrogando a desvinculação de parcelas das receitas da União até 31 de dezembro de 2024, manteve-se omissivo na extensão da mesma possibilidade para os Estados e Municípios, o que culmina no risco de prejudicar a compatibilização da fonte de recursos com as despesas prioritárias do Estado de Goiás.

A não prorrogação deste dispositivo constitucional, que permite certa flexibilização orçamentária-financeira, prejudicará o equilíbrio da manutenção de

recursos para projetos e serviços públicos, já que suprime, consideravelmente, o espaço fiscal para despesas discricionárias e mesmo para o pagamento de despesas obrigatórias, como pessoal e encargos e o serviço da dívida estadual, que é realizado utilizando recursos ordinários (não vinculados).

Segundo levantamento realizado pela Subsecretaria do Tesouro Estadual, de janeiro a setembro de 2023, 81,71% da receita líquida da Conta Única do Tesouro Estadual, foi destinada ao pagamento de despesas obrigatórias. Entre elas, estão gastos com pessoal, encargos financeiros, vinculação da educação, vinculação da saúde e pagamentos de dívida e precatórios. Na prática, quanto maiores forem as vinculações de receitas e as despesas obrigatórias, menor será o espaço fiscal para recursos em despesas discricionárias, o que acaba por limitar a flexibilidade do governo para responder a novas prioridades ou circunstâncias.

A DRE se tornou necessária devido ao alto grau de comprometimento de receitas no orçamento estadual. As vinculações implicam em um grande rigor na alocação de recursos públicos e, desta forma, podem prejudicar tanto a execução das políticas públicas, quanto o uso dos instrumentos de política fiscal. Assim, as principais finalidades da desvinculação são:

- Aumentar a flexibilidade para que o governo use os recursos do orçamento nas despesas que considerar de maior prioridade;
- Permitir a geração de superávit primário nas contas do Estado, capaz de, por exemplo, viabilizar o pagamento do serviço da dívida estadual.

A vinculação de receitas já compromete, antes mesmo de seu recebimento, os recursos financeiros que serão destinados a gastos que sequer existem, acarretando diversas dificuldades para a boa gestão das finanças públicas, sendo as mais relevantes:

- Inversão de prioridades: cria-se o risco da realização de gastos de menor importância na escala de prioridade do governo, de forma a pressionar o Tesouro no sentido da alocação de recursos adicionais necessários para o atendimento de despesas

incomprimíveis, como os pagamentos de pessoal e encargos sociais;

- Engessamento das prioridades: a vinculação atrela os gastos de hoje às prioridades do passado, negando a própria capacidade de planejamento do Estado, além de limitar fortemente a função alocativa do orçamento estadual;
- Automatismo do gasto: os gastos são realizados mesmo quando não encontrados com as prioridades e estratégias do governo.

A Secretaria de Estado da Economia estimou que a não prorrogação das desvinculações das receitas do Estado prejudicará a alocação de recursos financeiros para toda a estrutura da administração pública estadual em um montante anual de cerca de R\$ 1,5 bilhão, conforme projeção da estimativa da receita prevista no PLDO de 2024. O detalhamento pode ser conferido na tabela abaixo:

RECEITAS CORRENTES	2024	2025	2026
DRE - APORTES AO TESOURO	R\$ 1.466.049.000,00	R\$ 1.585.565.102,40	R\$ 1.672.601.321,62
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Impostos (Adicional 2% do protege)	R\$ 79.310.000,00	R\$ 82.411.111,80	R\$ 87.185.477,46
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Taxas (Exercício do Poder de Polícia)	R\$ 6.729.000,00	R\$ 7.101.228,22	R\$ 7.483.456,91
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Taxas (Prestação de Serviços)	R\$ 770.646.000,00	R\$ 858.274.270,31	R\$ 907.408.523,93
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Contribuições	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Receita Patrimonial	R\$ 35.722.000,00	R\$ 32.799.479,51	R\$ 32.986.985,47
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Receita Agropecuária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Receita Industrial	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Receita de Serviços	R\$ 39.328.000,00	R\$ 40.729.739,05	R\$ 41.908.817,86
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Receita de Transferências Correntes	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
DRE Aporte ao Tesouro - Sobre Outras Receitas Correntes	R\$ 534.315.000,00	R\$ 564.249.271,43	R\$ 595.628.057,76

Ainda, visando o aperfeiçoamento da presente PEC, pretende-se, ainda, alterar o parágrafo único do art. 40 do ADCT para suprimir do respectivo texto

a menção à limitação de despesa prevista na Lei Complementar federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016, visto que o referido assunto somente é tratado nesse dispositivo constitucional.

Dessa forma, o preceito em alusão, ao dispor tão somente que o Estado de Goiás, nos exercícios de 2021, 2022 e 2023, deverá adotar as medidas necessárias para respeitar a limitação de despesa prevista na Lei Complementar federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e não disciplinar as demais nuances que permeiam o assunto, mostra-se inócuo.

Esclareça-se que o Estado de Goiás tem envidado todos os esforços para cumprir a referida limitação, dentre eles menciona-se a edição do Decreto nº 10.285, de 10 de julho de 2023, que suspendeu a emissão de novos empenhos no Grupo de Naturezas de Despesa -GND 3, Outras Despesas Correntes. Assim, nenhum órgão do Poder Executivo poderá empenhar novas despesas. Ademais, recentemente foi publicado o Decreto nº 10.336, de 30 de outubro de 2023, com o intuito de alterar os procedimentos de encerramento do exercício para permitir o cumprimento das limitações de crescimento da despesa primária, prevista na LC nº 159, de 2017, e da despesa primária corrente, estabelecida na LC nº 156, de 2016.

Nesse sentido, é incontestável que Goiás tem se esforçado para cumprir os limites estabelecidos na LC nº 156/2016 e manter sua trajetória rumo ao equilíbrio fiscal. No entanto, o equilíbrio das contas públicas esbarra em fatores que fogem ao controle da gestão estadual, dentre os quais, legislação federal retirando receitas estaduais, como ocorrido com a LC nº 194/2022, ou criando obrigações para o Estado, por meio de determinações legais e constitucionais que devem ser cumpridas pelos entes da Federação, como pisos salariais, reajustes dos ministros do STF que impõem aumentos em cascata, cumprimento de aplicação de mínimos na saúde e na educação, dentre outros.

Portanto, observa-se que, a despeito de todo o esforço realizado pelo Governo Estadual para manter suas despesas dentro dos referidos limites de gastos, há despesas executadas que decorrem de determinação de legislação federal, sem que o Estado possua discricionariedade para deixá-las.

Esses fatores exógenos, decorrentes de medidas da União, prejudicaram sobremaneira o Estado no que se refere ao cumprimento das

limitações de gastos, assim, entende-se que qualquer medida no sentido de penalizar o Estado de Goiás, carece de razoabilidade, visto que conforme demonstrado alhures Goiás não poderia, de maneira discricionária, deixar de implementar as despesas decorrentes da legislação federal supramencionada.

Isto posto, **desde que acatado substitutivo constante deste Relatório**, somos pela **aprovação da proposição**.

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em de de 2023.


Deputado CORONEL ADAILTON
Relator

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://alegodigital.al.go.leg.br/autenticidade> utilizando o identificador 390037003500370032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Coronel Adailton** em 29/11/2023 17:58

Checksum: **4EB9D8A8375D241A6AB83F55D6CAE6E3A949A1DD010FC7D85BA9F965FD763F11**



Autenticar documento em <https://alegodigital.al.go.leg.br/autenticidade>
com o identificador 390037003500370032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.