



PROCURADORIA GERAL

Parecer Jurídico 047/2019

Referência: Projeto de Lei nº 026/2019

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera a lei nº 3.674, de 08 de outubro de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 026/2019, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 10/06/2019, para inclusão na LDO 2019 da redução da alíquota de ISS e da Estimativa da renúncia de receita no respectivo Anexo, parte integrante da Lei nº 3674/2018.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO tem como objetivo estabelecer as diretrizes, prioridades e metas da administração, orientando a elaboração da proposta orçamentária de cada exercício financeiro, formado pelos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social, compatibilizando as políticas, objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual e as ações previstas nos orçamentos para a sua consecução, promovendo, em prazo compatível, um debate sobre a ligação e a adequação entre receitas e despesas públicas e as prioridades orçamentárias.

Informa o Executivo que o objetivo desta proposição visa incentivar a instituição de parques e outros atrativos turísticos, com finalidade

cultural, pedagógica e de lazer, a fim de estimular a geração de emprego e renda, bem como empreendedorismo do nosso município, através da redução da alíquota de ISS de 5% para 3%, como incentivo fiscal.

Justifica ainda que, considerando que esta proposição tem correlação à proposta que objetiva incentivar a atração de investimentos turísticos, referindo-se ao PLO 025/2019, que tramita paralelamente para reduzir a alíquota no Código Tributário Municipal, também se faz necessário alterar o art. 32 da LDO 2019 para prever a redução da alíquota do ISS nas disposições sobre a política tributária do Município.

Acompanha o Anexo com Estimativa de compensação e renúncia de receita 2019.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas, e segue a estrutura distribuída em três

artigos, conforme a norma técnica orienta. **Todavia, na Lei nº 3674/2018, art. 32, o texto original é composto das alíneas “a” até “g”, sendo que a inserção de nova alínea pressupõe ordem sequencial, qual seja, letra “h” e não letra “i” como se apresenta, o que sugerimos ajustar na redação final.** A vigência da lei está prevista para a data da publicação, o que é adequado para matérias de pequena repercussão.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre alteração na lei nº 3.674/2018, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, bem como orienta a elaboração do respectivo orçamento. Busca sintonizar a lei de diretrizes orçamentárias à proposta de redução de alíquota de ISS no Código Tributário Municipal, que tramita de forma paralela através do PLO 025/2019, objetivando realizar previsão da referida renúncia fiscal.

A lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é anual, e com base nesta lei a Secretaria Municipal da Fazenda elabora a proposta orçamentária para o próximo ano, cuja finalidade principal é orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimentos do Poder Público.

A LDO já tramitou nesta Casa, tendo sido aprovada através da lei Municipal nº 3.674/2018.

Neste sentido, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo tanto para propositura da lei como suas alterações está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência privativa para iniciar o processo, nos termos da Constituição Federal, art. 165, I, § 2º, senão vejamos:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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.

A competência para esta propositura também encontra resguardo na Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

“Art. 35 Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:

I – legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município pelas

Constituições da união e do Estado e por esta lei orgânica:

II – votar:

(...)

b) As Diretrizes Orçamentárias;”

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – enviar à Câmara Municipal as propostas orçamentárias nos prazos previstos em lei;

Art. 89 As leis de iniciativa do Poder Executivo municipal estabelecerão:

(...)

II – as Diretrizes Orçamentárias;;

(...)

§ 2º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

§ 4º. Os planos e programas serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Poder legislativo Municipal. (...).”

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo o encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias bem como eventuais alterações, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Constituição Federal determina à União, Estados e Municípios, a elaboração de planos plurianuais, constituído de diretrizes gerais, conjunto de objetivos e metas da área pública para investimentos e para programas de duração continuada, e diretrizes orçamentárias, metas e prioridades da área pública para orientar a formação dos orçamentos anuais, objetivando maior integração entre o planejamento de longo prazo e a elaboração e execução dos orçamentos anuais.

A disciplina legal encontra-se, além da Constituição Federal, no Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e na Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e na Lei Orgânica Municipal. Essa normatização visa à modernização da Administração Pública, conduzindo-a a integrar planejamento e orçamento com menor burocracia e melhor gerenciamento, orientando-se para o atendimento de metas efetivamente esperados pela comunidade, com absoluta transparência.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é, portanto, uma lei que orienta a elaboração do orçamento anual, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública, bem como um instrumento estabelecido na Constituição Federal para fazer a ligação entre o PPA e LOA,

estabelecendo parâmetros necessários à alocação de recursos no orçamento anual, de forma a viabilizar o planejamento definido através de Programas, projetos e atividades constantes do PPA.

A previsão das diretrizes orçamentárias encontra-se no artigo 165, I, da CF e a sua abrangência no §2º do mesmo artigo que dispõe:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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.

O constituinte originário confiou na importância do plano plurianual e buscou a sua efetividade, determinando, por exemplo, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade, conforme redação do art. 167, § 1º, C.F, assim disposto:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

...

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Neste contexto surge a lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que passa a ser o código de conduta para os administradores públicos de todo o país. Com estas novas regras, os governantes, sejam eles da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e eficaz, sobretudo, transparente. A LRF assim dispõe:

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;
- (...)

O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se a transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente a luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observamos que o texto expresso da LRF assim endossa, senão vejamos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...] II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Na Constituição Estadual, a exigência da LDO está prevista no art. 149, *ex positis*:

“Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: (Vide Lei Complementar n.º 10.336/94)

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

No caso pontual, o PL sob análise apresenta uma alteração no texto aprovado recentemente por esta Casa, para incluir nova alínea no art. 32 da LDO, passando a prever a possibilidade de redução do ISS dentro da Política Tributária do Município. Da mesma forma, insere no Anexo das renúncias de Receitas, que é parte integrante da LDO, o cálculo da referida renúncia para o exercício vigente e os dois seguintes.

Desta forma, ainda que a referida alteração esteja ocorrendo no meio do exercício 2019, com praticamente metade da execução orçamentária já realizada, o ajuste na LDO, de forma a deixar seus dispositivos alinhados à execução orçamentária 2019 e ao Código Tributário Municipal é medida que se impõe, possibilitando após a aprovação das alterações na LDO 2019, a aprovação paralela das alterações do CTM, para então efetivar a implementação da redução tributária desejada, e a consequente renúncia fiscal dentro dos valores estimados em ambos Projetos de Lei.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 026/2019 atende



as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Orientação jurídica favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, na sequencia para Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas, e por fim à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar Social, para emissão dos Pareceres, seguindo aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 21 de junho de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402