CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER Nº 398/19

PROCESSO Nº 00272/19

PELO Nº 02/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica de iniciativa parlamentar em epígrafe, que altera o inc. I do § 1º e inclui inc. VII no § 2º do art. 82 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, instituindo necessidade de quórum de maioria qualificada para majoração de alíquota ou base de cálculo de impostos municipais.

A exposição de motivos destaca a existência de ritos diferenciados para variados assuntos no ordenamento jurídico pátrio. Refere que não pretende modificar a natureza da lei que majora alíquota ou base de cálculo de impostos municipais, mas apenas criar exigência de quórum diferenciado para tanto, a fim de dar maior proteção aos contribuintes de Porto Alegre.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

De acordo com a Lei Orgânica, a proposta de sua emenda deve ser firmada por no mínimo 1/3 dos Vereadores (art. 73, I, LOMPA), o que foi devidamente observado no caso em apreço (fl. 04).

A proposição visa instituir quórum diferenciado para a aprovação de majoração de alíquotas ou de base de cálculo de impostos municipais. Assunto que, *smj*, não se encontra dentre aqueles de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo

Presente a competência municipal, haja vista que o tema envolve assunto de interesse local, em observância ao disposto no art. 30, I, da CF/88.

Formalmente apto, passa-se à análise de cunho material, atentando-se que não cabe a esta Procuradoria adentrar no mérito do projeto.

Em matéria tributária, a Constituição Federal exige que a modificação de base de cálculo de tributos se dê por meio de Lei Complementar (art. 146, III, "a", da CF/88). Por oportuno, aponta-se que o Texto Maior coloca como exigência para aprovação de Lei Complementar a maioria absoluta de votos favoráveis no Parlamento (art. 69 da CF/88).

Já no tocante à majoração de alíquota, de regra pode ser feita por lei ordinária, ou seja, com exigência de quórum simples para sua aprovação, excetuada a situação do ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), quando deve obediência à Lei Complementar (art. 156, § 3º, I, da CF/88).

De um lado, pelo aclamado princípio da simetria[1], idêntica aplicação deveria se dar nas esferas estadual e municipal, a fim de que não se tivessem exigências distintas para assuntos idênticos e caros ao Constituinte Federal no âmbito de Estados e Municípios.

Aliás, pela doutrina clássica, as regras pertinentes aos princípios do processo legislativo são justamente daquelas que devem obediência lógica nas três esferas, consoante clássica lição de Hely Lopes Meirelles[2]:

> [...] as regras gerais que veiculam princípios do processo legislativo são impositivas para as três esferas do governo. A legislação local não pode restringi-la nem ampliá-las. São dispositivos inarredáveis, considerados de importância primordial para a regência das relações harmônicas e independentes dos Poderes. Dizem respeito à própria configuração do Estado, em seu modelo de organização política, traçado pela nova ordem constitucional. Dele, o Município, como integrante da Federação, não pode se afastar.

---

[1] No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da Federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete. (ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009).

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 675.

Por certo tempo, também foi o entendimento esposado pelos Tribunais, dos quais se destacam o STF[3] e o TJ/RS[4].

Inobstante, houve mudança de orientação da jurisprudência, que hodiernamente passou a entender pela possibilidade de Estados e Municípios disporem diferentemente da Constituição Federal quanto ao quórum necessário para aprovação de certas matérias que despontem como de relevante interesse local/regional. Por todos, destacam-se os seguintes precedentes:

> CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. ESTATUTO DOS MILITARES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. POSSIBILIDADE. 1. Nos termos da jurisprudência recém delineada nesta Corte, não ofende a Constituição Federal a previsão, na Carta estadual, da regência, quanto ao estatuto dos militares, mediante lei complementar. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 1087, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 18-03-2016 PUBLIC 21-03-2016).
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. IMPUGNAÇÃO QUANTO À EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. MATÉRIAS EM QUE NÃO HÁ CORRELATA PREVISÃO EM ÂMBITO CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUTONOMIA DO ENTE MUNICIPAL PARA EXIGIR QUORUM QUALIFICADO NO PROCESSO LEGISLATIVO. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Diante de questões de relevante interesse regional, que envolvam o alcance do poder constituinte

---

[3] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí. (ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001).

[4] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÃNICA MUNICIPAL. QUORUM. PRINCÍPIO DA SUFICIÊNCIA DA MAIORIA. Diante do princípio da suficiência da maioria, a Lei Orgânica Municipal não pode exigir quorum qualificado para a aprovação de lei municipal quando, em hipóteses análogas, a Constituição Estadual, em consonância à Carta Federal, não o faz, sob pena de afronta ao princípio da simetria. Na mesma senda, não há óbice para a exigência de quorum qualificado para as matérias municipais de especial relevância. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 52, § 2º, I a IX, § 3º, I, letra 'b', e no artigo 57, § 5º da Lei Orgânica Municipal de Cândido Godói. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70022098420, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felippe Schmitz, Julgado em: 04-08-2008). (Grifou-se).

> decorrente (Cartas Estaduais), nos termos da atual posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, é possível aos Estados e, por via de consequência, aos Municípios, como integrantes de uma Federação, sempre que presente especial interesse local; a exigência de maioria absoluta para a disciplina de determinada matéria, mesmo que represente regra mais rigorosa ao que indica a Constituição Federal para a mesma matéria. Via de consequência, o Município de Porto Alegre ao fixar, em sua Lei Orgânica, o elenco de matérias que exigem lei complementar para serem disciplinadas, inovando em algumas hipóteses não originariamente previstas na Constituição Federal ou na Estadual, atuou de forma legítima, no exercício constitucional de sua autonomia. Precedentes. Caso em que não se verifica violação ao princípio da simetria e da separação dos poderes. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077496529, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 09-07-2018).

Destaca-se, entretanto, que a avaliação ou o julgamento quanto ao mérito do tema em destaque ser ou não classificado como de relevante interesse local é questão que, *smj*, escapa dos limites exigidos do parecer prévio desta Procuradoria. Ponto que deverá ser objeto de análise pelos nobres parlamentares desta Casa.

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto não parece conter manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade a obstar a sua regular tramitação.

É o parecer.

Porto Alegre, 15 de agosto de 2019.

Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437