

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 173 – PL 016/2019

ASSUNTO: Isenção do pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos e demais processos seletivos.

Senhor Presidente:

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a isenção do pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos e demais processos seletivos realizados pelo Poder Público Municipal de Montenegro/RS e dá outras providências.

A mensagem justificativa afirma que o projeto de lei tem como objetivo beneficiar pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, assim como aqueles que prestam valioso serviço à sociedade, como os que se dispõem a doar sangue e medula óssea, bem como aqueles que disponibilizam de seu tempo a prestar serviços como mesários e jurados.

É o relatório.

No que tange à iniciativa, tenho que não há vício no presente projeto. A Constituição Federal/88 fortaleceu a competência e autonomia dos municípios sendo que o artigo 30, II, da Constituição Federal traz a previsão legal que indica caber aos entes municipais suplementar a legislação federal e estadual no que couber, para amoldar regramentos federais e estaduais às peculiaridades de cada Município, detalhando e pormenorizando as normas gerais editadas com base na competência concorrente, prevista no artigo 24 da Constituição Federal.

Outrossim, a matéria não se insere no rol taxativo das matérias vedadas pelo art. 61 § 1º da Constituição Federal ou pelo art. 60 da CERS, cujos artigos vêm relacionados abaixo, *in verbis*:



Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

II - disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública

No mesmo sentido já há o pacífico entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal dando conta e especificando aquilo que é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, como se observa nas decisões que seguem:

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Quando da análise de caso muito semelhante ao ora versado, a Suprema Corte entendeu não se tratar de reserva de iniciativa, na análise da ADI 2.672, como se observa:

O diploma normativo em causa, que estabelece isenção do pagamento de taxa de concurso público, não versa sobre matéria relativa a servidores públicos (§ 1º do art. 61 da CF/1988). Dispõe, isso sim, sobre condição para se chegar à investidura em cargo público, que é um momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público. Inconstitucionalidade formal não configurada. [ADI 2.672, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, j. 22-6-2006, P, DJ de 10-11-2006.] = AI 682.317 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 14-2-2012, 1ª T, DJE de 22-3-2012

Nesse sentido, verifica-se que o Projeto de Lei ora em análise não trata da estrutura ou da atribuição dos órgãos públicos nem do regime jurídico de servidores públicos, nem afronta o princípio da separação entre os poderes. A proposição vai ao encontro do disposto em normas federais referentes à isenção de taxas de inscrição de concursos públicos. As decisões que seguem também caminham no mesmo sentido, como se observa:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.663, DE 26 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **O diploma normativo em causa, que estabelece isenção do pagamento de taxa de concurso público, não versa sobre matéria relativa a servidores públicos** (§ 1º do art. 61 da CF/88). Dispõe, isto sim, sobre condição para se chegar à

investidura em cargo público, que é um momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público. **Inconstitucionalidade formal não configurada.** Noutro giro, não ofende a Carta Magna a utilização do salário mínimo como critério de aferição do nível de pobreza dos aspirantes às carreiras públicas, para fins de concessão do benefício de que trata a Lei capixaba nº 6.663/01. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (ADI n. 2.672/ES, Relator para o Acórdão o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 10.11.2006).

CONCURSO PÚBLICO – ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO – **É constitucional a Lei local n. 2.778/89, no que implicou a concessão de isenção de taxa para a inscrição em concurso público.** Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.672- 1/ES – Pleno – Relatora Ministra Ellen Gracie cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 10 de novembro de 2006 (RE n. 396.468/SE-AgR, Relator o Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 19.6.2012).

O egrégio Tribunal de Justiça também vem decidindo nesse sentido de forma pacificada. Importante trazer à baila o voto do eminente Desembargador Vicente Barroco de Vasconsellos, quando o mesmo foi o Relator da ADIN nº 70038943916, onde se analisava matéria exatamente similar à ora em vergasto. Naquele julgamento, analisando a Inconstitucionalidade ou não de Lei aprovada no município de Estrela, houve por unanimidade do Pleno do Tribunal de Justiça o julgamento pela constitucionalidade da lei, tendo o voto do relator servido como guia para a apreciação, o qual vai reproduzido abaixo:

Primeiramente, no que diz respeito à alegação de vício de iniciativa, tem preponderado o entendimento de que não são apenas de iniciativa do chefe do Poder Executivo as normas que versem sobre matéria tributária, na qual se inclui a isenção de taxa ora questionada.

O art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da CF, prevê expressamente que apenas a matéria tributária dos territórios é de competência privativa do Presidente da República. Igualmente, os arts. 140 e 149 da CE apontam no sentido de que a matéria não é de competência exclusiva do executivo.

Assim, a regra é de que as normas que disponham sobre matéria tributária são de iniciativa comum do Legislativo e do Executivo.

Desse modo, a Lei Municipal n. 5269/2010, que isenta os doadores de órgãos de pagamento de taxa de inscrição em concursos municipais, ainda que oriunda de

8

projeto do Poder Legislativo, não invadiu competência privativa do Prefeito Municipal, inexistindo, pois, vício de iniciativa.

Nesse sentido já decidiu o Órgão Especial do TJRS:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. *Lei que dispõe sobre a isenção de taxa de inscrição em concurso público não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por isso, não se mostrando inconstitucional.* Ressalva, porém, quanto à sua aplicação ao ano orçamentário em execução. Ação julgada improcedente" (ADIn 70014644082/Leo Lima).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE CONCEDE ISENÇÃO AO CIDADÃO DESEMPREGADO DO PAGAMENTO DE TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSOS PROMOVIDOS PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CIDREIRA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO HÁ FALAR EM RESERVA DE INICIATIVA QUANTO À MATÉRIA TRIBUTÁRIA. O ART. 61, §1º, II, "B " DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO É DE OBSERVÂNCIA COGENTE PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. APLICABILIDADE RESTRITA AOS TERRITÓRIOS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME" (ADIn 70024463994/Difini).

Com relação à arguição de inconstitucionalidade por violação ao postulado da isonomia, o STF, ao apreciar questão semelhante sob esta ótica, já se manifestou na linha de que a isenção da taxa de concurso em determinadas situações não ofende, em tese, a Constituição Federal:

"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO PARA SERVIDORES ESTADUAIS. LEI Nº 2.778/89, DO ESTADO DE SERGIPE. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CARTA DE OUTUBRO. Decisão agravada que se encontra em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (v.g. AI 440.430, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, e AI 421.879-AgR, Relator Ministro Carlos Velloso). Agravo regimental a que se nega provimento. Condenação do agravante a pagar à parte agravada multa de 5% (cinco por cento) do valor atualizado da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do valor respectivo (§ 2º do art. 557 do Código de Processo Civil)" (RE-AgR 456722/Carlos Britto).

B

No caso vertente, em que a Lei Municipal concede isenção do pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos municipais aos doadores de órgãos, não visualizo violação ao postulado da isonomia.

Bem ponderou o eminente Procurador-Geral de Justiça, em exercício, Dr. Afonso Armando Konzen, em seu parecer, às fls. 88v-89v, que adoto como razões de decidir, a fim de evitar fastidiosa tautologia, "verbis"

"A exegese do texto legal não deixa qualquer dúvida de que, na espécie, o legislador fez uso da função extrafiscal do tributo para estimular a doação de órgãos, infelizmente ainda restrita em muitas comunidades.

"A diferenciação de tratamento entre os contribuintes, na espécie, vem amparada e justificada na necessidade estatal de implementar políticas públicas que aumentem a disposição da sociedade em doar órgãos, viabilizando o atendimento de inúmeros pacientes que aguardam, meses ou até anos, em filas para receber um transplante.

"Nessa linha, inviável o acolhimento do argumento do proponente – de violação do princípio da igualdade -, uma vez que o benefício concedido está perfeitamente justificado pela utilização da função extrafiscal do tributo como instrumento de viabilização de política social de interesse da comunidade.

"Esse o entendimento lançado pela doutrina nacional e já manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, consoante aresto que se transcreve:

""AGRAVO DE INSTRUMENTO - IPI - AÇÚCAR DE CANA - LEI Nº 8.393/91 (ART. 2º) - ISENÇÃO FISCAL - CRITÉRIO ESPACIAL - APLICABILIDADE - EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO - ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - NORMA LEGAL DESTITUÍDA DE CONTEÚDO ARBITRÁRIO - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DO IPI. - A concessão de isenção em matéria tributária traduz ato discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público (RE 157.228/SP), destina-se - a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal - a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. A isenção tributária que a União Federal concedeu, em matéria de IPI, sobre o açúcar de cana (Lei nº 8.393/91, art. 2º) objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Essa pessoa política, ao assim proceder, pôs em relevo a função extrafiscal desse tributo, utilizando-o como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais. O POSTULADO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA - A QUESTÃO DA IGUALDADE NA

LEI E DA IGUALDADE PERANTE A LEI (RTJ 136/444-445, REL. P/ O ACÓRDÃO MIN. CELSO DE MELLO). - O princípio da isonomia - que vincula, no plano institucional, todas as instâncias de poder - tem por função precípua, consideradas as razões de ordem jurídica, social, ética e política que lhe são inerentes, a de obstar discriminações e extinguir privilégios (RDA 55/114), devendo ser examinado sob a dupla perspectiva da igualdade na lei e da igualdade perante a lei (RTJ 136/444-445). A alta significação que esse postulado assume no âmbito do Estado democrático de direito impõe, quando transgredido, o reconhecimento da absoluta desvalia jurídico-constitucional dos atos estatais que o tenham desrespeitado. Situação inócua na espécie. - A isenção tributária concedida pelo art. 2º da Lei nº 8.393/91, precisamente porque se acha despojada de qualquer coeficiente de arbitrariedade, não se qualifica - presentes as razões de política governamental que lhe são subjacentes - como instrumento de ilegítima outorga de privilégios estatais em favor de determinados estratos de contribuintes. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA: RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI EM SENTIDO FORMAL E POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A exigência constitucional de lei em sentido formal para a veiculação ordinária de isenções tributárias impede que o Judiciário estenda semelhante benefício a quem, por razões impregnadas de legitimidade jurídica, não foi contemplado com esse "favor legis". A extensão dos benefícios isenciais, por via jurisdicional, encontra limitação absoluta no dogma da separação de poderes. Os magistrados e Tribunais, que não dispõem de função legislativa - considerado o princípio da divisão funcional do poder -, não podem conceder, ainda que sob fundamento de isonomia, isenção tributária em favor daqueles a quem o legislador, com apoio em critérios impessoais, racionais e objetivos, não quis contemplar com a vantagem desse benefício de ordem legal. Entendimento diverso, que reconhecesse aos magistrados essa anômala função jurídica, equivaleria, em última análise, a converter o Poder Judiciário em inadmissível legislador positivo, condição institucional que lhe recusa a própria Lei Fundamental do Estado. Em tema de controle de constitucionalidade de atos estatais, o Poder Judiciário só deve atuar como legislador negativo. Precedentes" (AI 360461 - AgR/MG, Agravo regimental em agravo de instrumento, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 06/12/2005).

"A isenção tributária concedida insere-se, exatamente, na linha de argumentação resumida na ementa transcrita, precisamente porque se acha despojada de qualquer coeficiente de arbitrariedade, não se qualificando - presentes as razões de política governamental que lhe são subjacentes - como instrumento de ilegítima

8

outorga de privilégios estatais em favor de determinados estratos de contribuintes, não violando, assim, o disposto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal.

"Note-se que a isenção é concedida ao contribuinte que comprovar os atos pretendidos estimular, ou seja, ser doador de órgãos."

Portanto, a diferenciação de tratamento entre os contribuintes, com o intuito de estimular a doações de órgãos, visando o atendimento das diversas pessoas que se encontram em filas de espera, aguardando doações, não viola o postulado da isonomia.

Por fim, consigno que a assertiva de que a discutida isenção teria reflexo no orçamento municipal, por si só, não torna inconstitucional a Lei.

Contudo, em respeito ao princípio da anterioridade, bem como ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, a eficácia da Lei questionada deve ser postergada para o exercício fiscal de 2011.

Já se decidiu: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 344/04, MUNICÍPIO DE HERVAL. ILUMINAÇÃO PÚBLICA, ALTERAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO. FORMAS PADRONIZADAS, NÃO MAIS DIFERENCIADAS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. MATÉRIA DE NATUREZA TRIBUTÁRIA. PROCESSO LEGISLATIVO INICIADO NA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL INOCORRENTE, INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE, INOBSERVÂNCIA PARA O MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO, SOB PENA DE COMPROMETER O ORÇAMENTO EM EXECUÇÃO. EFEITOS QUE SE PODEM PRODUZIR, ENTRETANTO, PARA OS EXERCÍCIOS SUBSEQÜENTES, AFIRMANDO A VALIDADE PARCIAL DA NORMA, PERMITINDO A ADEQUAÇÃO DO MUNICÍPIO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE" (ADIn 70009256199/Luiz Ari Azambuja Ramos).

Por tais razões, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, postergando, todavia, a eficácia da Lei Municipal n. 5.269/2010, do Município de Estrela, para o exercício fiscal de 2011.

Ainda, a espécie normativa eleita (lei ordinária) é adequada, na medida em que o projeto não trata de matéria constante do rol previsto no art. 50 da Lei Orgânica do Município.

A presente lei, caso aprovada, deve respeitar o princípio da anterioridade nonagesimal, pelos fundamentos indicados no voto da ADIN acima transcrito.

8

Por fim, respeitou-se a boa técnica legislativa, estando cabível a sua implementação da forma como se apresentou expresso.

Diante disso, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto.

Montenegro-RS, 20 de maio de 2019.



Adriano Bergamo

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961