



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 139/2018

Teresina (PI), 28 de setembro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 167/2018

Autor: Ver. Teresa Britto

Ementa: “Dispõe sobre a isenção do pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos e processos seletivos no âmbito do município de Teresina, para os eleitores convocados e nomeados que trabalharem como mesários e colaboradores em eleições, referendos e plebiscitos realizados pela Justiça Eleitoral do Piauí, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

A ilustre Vereadora Teresa Britto apresentou projeto de lei ordinária que “Dispõe sobre a isenção do pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos e processos seletivos no âmbito do município de Teresina, para os eleitores convocados e nomeados que trabalharem como mesários e colaboradores em eleições, referendos e plebiscitos realizados pela Justiça Eleitoral do Piauí, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o nobre edil esclareceu que a isenção do pagamento da taxa de inscrição de concursos públicos e processos seletivos para os indigitados particulares em colaboração com o Estado visa promover o reconhecimento e estimular mais pessoas a contribuírem para o bom funcionamento das eleições nesta capital.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOMnº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV - ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

A proposição legislativa em comento objetiva conceder isenção da taxa de inscrição de concursos públicos e processos seletivos no âmbito do município de Teresina, para os eleitores convocados e nomeados que trabalharem como mesários e colaboradores em eleições, referendos e plebiscitos realizados pela Justiça Eleitoral do Piauí, e dá outras providências.

Quanto ao tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, em seu art. 24, inciso I, estabelece competir concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre Direito Financeiro e Econômico, senão vejamos: ³

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
(grifo nosso)*

Entretanto, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber, como evidenciado no caso ora tratado. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

No que concerne à iniciativa para a apresentação do projeto de lei em análise, destaque-se ser essa também de competência do Vereador, conforme se depreende da análise do art. 50, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM e do art. 105, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos. (grifo nosso)

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (grifo nosso)

Ademais, insta ressaltar que o tema em apreço não trata de matéria concernente a regime jurídico de servidor público, norma de reprodução obrigatória, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, inciso II, alínea “c”, CRFB/88), mas sim sobre condição para se chegar à investidura em cargo público, o qual consiste em momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público.

Nesse sentido, segue a transcrição da ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2672/ES, a qual foi julgada improcedente pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal - STF, mediante maioria dos votos, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 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

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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 2672/ES – Espírito Santo; AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Relator(a): Min. Ellen Gracie; Relator(a) p/ Acórdão: Min. Carlos Britto; Julgamento: 22/06/2006; Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Corroborando tal entendimento, segue abaixo a ementa do Recurso Extraordinário nº 396468 AgR/SE - STF:

CONCURSO PÚBLICO – ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO – É constitucional a Lei local nº 2.778/89, no que implicou a concessão de isenção de taxa para a inscrição em concurso público. Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.672-1/ES – Pleno – Relatora Ministra Ellen Gracie cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 10 de novembro de 2006. (RE 396468 AgR/SE – Sergipe; AG.REG NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator (a): Min. Marco Aurélio; Julgamento? 22/05/2012. Órgão Julgador: Primeira Turma)

Desse modo, conclui-se que o projeto de lei em apreço não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, conforme os fundamentos acima explanados.

Não obstante as explanações acima, é imperioso ressaltar, analisando a matéria agora sob outro viés, que o presente projeto padece de inconstitucionalidade material a macular a sua tramitação, haja vista representar ofensa ao princípio da igualdade/isonomia, consoante se explicará a seguir.

O referido princípio, insculpido no art. 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, deve ser entendido não simplesmente como igualdade formal, mas como igualdade material, devendo se ter em conta as peculiaridades dos indivíduos discriminados pela lei. A ideia de isonomia efetiva é bem sintetizada na célebre afirmação de Aristóteles, consistindo em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Por oportuno, impende ressaltar que as leis nada mais fazem que discriminar, abordando as diferenças existentes entre pessoas e categorias, criando privilégios/prerrogativas com a finalidade de, se não acabar com as desigualdades, pelo menos amenizá-las. No entanto, o ponto sensível que o legislador deve ter em conta é o critério a ser utilizado para definir a diferenciação a ser criada pela norma.

Sobre o tema, Pimenta Bueno, em feliz observação, assim assinala:

A lei deve ser uma e a mesma para todos; qualquer especialidade ou prerrogativa que não for fundada só e unicamente em uma razão muito valiosa do bem público será uma injustiça e poderá ser uma tirania. (BUENO, Pimenta *apud* BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio in *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 2007) (grifo nosso)

Na mesma linha de pensamento, Celso Antônio Bandeira de Mello nos ajuda a identificar quando o privilégio concedido pela lei viola ou não o princípio constitucional da igualdade, senão vejamos:

Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.

Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. in *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 2007) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Aplicando aludidos ensinamentos no caso vertente tem-se que o fator de desigualação (isenção da taxa de inscrição de concursos públicos realizados pela Administração Pública municipal) não se justifica pela condição especial dos possíveis beneficiados (particulares em colaboração com Estado, que desempenham função pública), tornando-se o referido privilégio violador da cláusula de igualdade, uma vez que implica o tratamento desigual daqueles que se encontram em uma mesma situação sem a apresentação de um fundamento razoável para tal distinção.

Portanto, infere-se que tal diferenciação não se respalda numa lógica jurídica amparada pelo princípio da igualdade, o que ocorreria, por exemplo, caso a isenção contemplasse candidatos desempregados e os considerados pobres na forma da lei, pois, nesses casos, a isonomia se resguardaria na ideia de desigualdade entre desiguais, e estaria amparada pela necessidade de assegurar-se a participação no certame daqueles incapazes de pagar a taxa de inscrição.

Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de direito administrativo, p. 261) define como particulares em colaboração com o Estado os mesários e demais colaboradores com o processo eleitoral. Para o autor, correspondem a sujeitos que sem perderem a qualidade de particulares, de pessoas alheias ao aparelho estatal, exercem função pública, ainda que às vezes em caráter episódico.

Dessarte, não obstante “taxas” de inscrições em concursos públicos caracterizarem, em verdade, preços públicos, é possível materializar do âmago constitucional que quaisquer benefícios (ressalvadas as contraprestações pelo desempenho da atividade em si), atribuídos pelo Estado em razão da ocupação de cargo público, exercício de função pública, desempenho de atividade profissional, não poderão ser concedidos sem violar a igualdade, como se deduz do art. 150, II da CF/88 (Isonomia Tributária):

Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de direito administrativo, p. 261)
Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Sobre o tema, seguem abaixo as ementas dos julgados proferidos pelos Tribunais de Justiça do Mato Grosso do Sul/MS, de Sergipe/SE e do Mato Grosso/MT, respectivamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 271 DA LEI ORGÂNICA E ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE — LEI COMPLEMENTAR N. 141/96. ISENÇÃO CONCEDIDA AOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, INCLUSIVE OS INATIVOS, DO PAGAMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS, NOTARIAIS, CARTORÁRIAS E QUAISQUER TAXAS OU EMOLUMENTOS. QUEBRA DA IGUALDADE DE TRATAMENTO AOS CONTRIBUINTES. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 150, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei complementar estadual que isenta os membros do Ministério Público do pagamento de custas judiciais, notariais, cartorárias e quaisquer taxas ou emolumentos fere o disposto no artigo 150, inciso II, da Constituição do Brasil. 2. O texto constitucional consagra o princípio da igualdade de tratamento aos contribuintes. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 271 da Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte — Lei Complementar n. 141/96.

(STF - ADI: 3260 RN, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 29/03/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00021 EMENT VOL-02282-03 PP-00518 RDDT n. 144, 2007, p. 202-203 RDDT n. 145, 2007, p. 222 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 12-18)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — ARTIGO 4º DA LEI ESTADUAL Nº 2.557, DE 13.12.2002 — CONCURSO PÚBLICO — TAXAS — ISENÇÃO — DESTINATÁRIOS — VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA — PEDIDO PROCEDENTE — EFEITOS EX NUNC.

Consoante entendimento doutrinário, o ponto modular para exame da correção de uma regra em face do princípio isonômico reside na existência ou não de correlação lógica entre o fator erigido em critério de discriminação e a discriminação legal decidida em função dele.

O estado de penúria porque passam os trabalhadores brasileiros, segundo o autor do projeto que culminou no dispositivo legal questionado, leva à conclusão de que o dispositivo vergastado não poderia estabelecer a



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

discriminação nele contida, de que a isenção do pagamento dos valores relativos à inscrição em concurso público aqui realizado só podem ser deferidas àqueles que residam em Mato Grosso do Sul há pelo menos dois anos, senão a todos, indistintamente, observada a regra do art. 37, I, da Constituição Federal.

Portanto, não se poderia eleger como destinatários da isenção prevista no dispositivo legal objeto da actio tão-somente aqueles residentes neste Estado. Ao contrário, se a crise estrutural atinge o Brasil, por certo que a benesse deveria se estender a todos aqueles a quem o art. 37, I, da Constituição Federal, viabiliza o acesso aos cargos públicos.

Constatado que os efeitos ex tunc da declaração de inconstitucionalidade poderá causar sérios e incontornáveis transtornos não só para a Administração, como também para o Erário Estadual, impõe-se que os efeitos da declaração se dêem a partir da publicação do acórdão. (TJ/MS – Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 14736 MS 2009.014736-7; Relator(a): Exmo. Sr. Des. Oswaldo Rodrigues de Melo; Julgamento: 09/09/2009) (grifo nosso)

MANDADO DE SEGURANÇA - ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO - PREVISÃO DO ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE - ARTIGO 6º, INCISO III - LEI 2.778/89 - OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - ARTIGO 5, CAPUT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA - ART. 150, 6º, CF - INCONSTITUCIONALIDADE - DENEGACÃO DA ORDEM - DECISÃO UNÂNIME. (TJ/SE – Mandado de Segurança 2008104381; Acórdão: 20084028; Mandado de Segurança: 0067/2008; Processo: 2008104381; Relator(a): Des. Roberto Eugênio da Fonseca Porto) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE CONCEDE A GRATUIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO A DETERMINADOS GRUPOS - GRACIOSIDADE QUE SIGNIFICA TRATAMENTO DIFERENCIADO EM DETRIMENTO DOS DEMAIS CONTRIBUINTES DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO PROCEDENTE. Tanto a Carta Magna quanto a Constituição Estadual estabelecem como preceito fundamental a isonomia de tratamento, motivo por que a gratuidade do transporte coletivo beneficiando certo grupo, sem justificativa objetiva e razoável, configura-se inconstitucional. (ADI, 44497/2005, DES. A. BITAR FILHO, ÓRGÃO ESPECIAL, Data do Julgamento 28/06/2007, Data da publicação no DJE 23/07/2007). (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade material constatada na proposição legislativa em comento, decorrente de ofensa ao princípio da igualdade/isonomia, forçoso é ter que contrariar a pretensão do nobre edil.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar inconstitucionalidade material decorrente de ofensa ao princípio da igualdade/isonomia, conforme os argumentos acima explanados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS
Assessor Jurídico Legislativo
Mat. 07971-5

10

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar inconstitucionalidade material decorrente de ofensa ao princípio da igualdade/isonomia, conforme os argumentos acima explanados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS
Assessor Jurídico Legislativo
Mat. 07971-5