

Porto Alegre, 3 de novembro de 2023.

**Informação nº 2.605/2023**

Interessado: Município do Guaíba/RS – Poder Legislativo.  
Consulente: Dr. Fernando Henrique Escobar Bins, Procurador-Geral.  
Destinatário: Presidente do Poder Legislativo Municipal.  
Consultores: Caroline Oliveira Rocha e Armando Moutinho Perin.  
Ementa: 1. Análise de proposição de autoria parlamentar, que *“Dispõe sobre a isenção no pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos e processos seletivos no município de Guaíba aos candidatos que comprovarem ser doador de pele (post mortem).”*  
2. Necessidade de análise da legislação local para que se verifique a existência de norma municipal que disponha sobre isenção de inscrição em concurso públicos e processos seletivos aos candidatos doadores de órgãos, situação em que os doadores de pele estariam abarcados.  
3. Inexistente legislação municipal dispendo sobre benefícios a doadores de órgãos, há viabilidade legal e constitucional, desde que alterada a redação art. 2º da proposição. Apreciação do Projeto de Lei nº 095/2023 pelo Plenário, pois disciplina matéria de interesse local e de iniciativa concorrente, portanto, formal e materialmente constitucional. Considerações.

Por meio de consulta eletrônica, registrada sob nº 59.881/2023, é solicitada análise do Projeto de Lei Legislativo nº 095/2023, de autoria parlamentar, que *“Dispõe sobre a isenção no pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos e processos seletivos no município de Guaíba aos candidatos que comprovarem ser doador de pele (post mortem)”*.

Passamos a considerar.

1. **Da proposição parlamentar**



A proposição é de iniciativa parlamentar, de autoria do Vereador Manoel Eletricista (PSDB) e atende no artigo inicial o que dispõe o art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, ao indicar seu objeto e âmbito de aplicação, nos seguintes termos:

Art. 1º Ficam isentos do pagamento de taxas de inscrição em Concursos públicos e processos seletivos no Município de Guaíba, os candidatos que comprovem a vontade de ser doador de pele (post mortem).

§ 1º A isenção que trata este artigo será concedida mediante a apresentação, na forma prevista no edital, de documento comprobatório;

§ 2º São documentos que comprovam ser doador de pele, a Carteira de Identidade que conte a informação ou declaração autenticada em cartório mediante testemunhas.

Art. 2º Sem prejuízo das sanções penais cabíveis, o candidato que prestar informação falsa com o intuito de obter a isenção prevista nesta lei estará sujeito ao cancelamento de sua inscrição e à exclusão do concurso.

Art. 3º O Executivo Municipal regulamentará a presente Lei no que couber.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

## 2. Do exercício da competência legiferante pelo Município

A Constituição Federal, em seu artigo 18<sup>1</sup>, garante ao Município autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (autoadministração e autogoverno). Nesse sentido a afirmativa do Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.842:

**A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo** (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal

---

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]



(art. 18 da CF/1988). **A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.** O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. ([ADI 1.842](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013.) (grifamos)

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em simetria, endossa que o Município é dotado de autonomia, conforme disposto no art. 8º, *in verbis*:

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

A autonomia legislativa traduz a capacidade dos municípios de constituir seu sistema normativo municipal, com base na lei orgânica, que representa o ápice desse sistema, utilizando-se das espécies legislativas do art. 59, da Constituição Federal<sup>2</sup>, de acordo com o interesse local.

---

<sup>2</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.



Esse poder de autonomia e de autoadministração se consolida no disposto no art. 30, inciso I, da Carta Magna, ao estabelecer que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
[...]

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul complementa que a competência do Município, dispondo no inciso I do art. 13 que:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;  
[...]

A Lei Orgânica, a seu turno, repisa o texto constitucional e preceitua que compete ao município prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse e ao bem-estar da população, na forma do art. 6º, inciso I:

Art. 6º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;  
[...]

Considerando que a proposição versa sobre a isenção da taxa de inscrição em concursos públicos e processos seletivos, promovidos pelos Poderes locais, matéria que se ajusta à competência legislativa do município, como define a Constituição Federal, no citado art. 30, I, resta evidente o seu interesse local e a adequação da matéria à competência legiferante do Município.



### 3. Do exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria

No que concerne à iniciativa do projeto, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal entende que as leis que estabeleçam isenção do pagamento de taxa de inscrição em concurso público não versam sobre matéria estatutária - cuja iniciativa é privativa do chefe do Executivo -, mas sobre “*condição para se chegar à investidura em cargo público, que é momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público*”.

O Estatuto do Servidor Público de Guaíba, Lei 2.586/2010, preceitua no art. 17 que as normas gerais para a realização de concurso público serão estabelecidas em *regulamento*, observado o que determina o §1º do art. 11, do mesmo diploma, que versa sobre a forma de realização do concurso público, conforme sua natureza e complexidade de cada cargo. Ou seja, a matéria relativa a inscrições do concurso não consta no estatuto, o que endossa a iniciativa parlamentar para dispor sobre a matéria.

Para corroborar com a informação supra, seguem decisões do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2672/ES<sup>3</sup>, e no Recurso Extraordinário nº 919366<sup>4</sup>, cujas ementas transcrevemos:

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 CF/88). Dispõe, isto sim, sobre condição para se chegar à investidura em cargo público, que**

<sup>3</sup> STF. 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.

<sup>4</sup> STF. RE 919366, Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 13/11/2015, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO dje-237 DIVULG 24/11/2015 PUBLIC 25/11/2015



**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. (grifo nosso)

**"RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. CONCURSO PÚBLICO. ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. RECURSOS PROVIDOS.** Relatório. 1. Recursos extraordinários interpostos pelo procurador-geral de Justiça de São Paulo e pela Câmara Municipal de Franca com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo: 'Taxa de concurso público - Lei Municipal 8.229/15 - Isenção votada pela Câmara Municipal a doadores de sangue - Vício de iniciativa arguido pelo Prefeito, que bem por isso vetou a lei concessora mas teve o veto rejeitado - Inconstitucionalidade reconhecida, pelas razões constantes do corpo do voto - Ação julgada procedente'. 2. No recurso extraordinário interposto pelo Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, alega-se ter o Tribunal de origem contrariado os arts. 2º, 61, § 1º, inc. II, e 145, inc. II, da Constituição da República, argumentando que 'o prefeito do Município de Franca ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n. 8.229, de 12 de fevereiro de 2015, do Município de Franca, que dispõe sobre a isenção ao doador de sangue, do pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos e dá outras providências.

(...)

**Este Supremo Tribunal assentou não padecer de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar pela qual se estabelece isenção do pagamento de taxa de inscrição em concurso público (...)** No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas, transitadas em julgado: RE n. 664.884/SP, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 4.6.2013, e RE n. 732.560/SP, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 25.11.2013. O julgado recorrido divergiu dessa orientação jurisprudencial. 6. Pelo exposto, dou provimento aos recursos extraordinários (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)." (grifo nosso)



Na mesma linha é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 70038943916<sup>5</sup> e 70014644082<sup>6</sup>:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO PARA DOADORES DE ÓRGÃOS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA COMUM DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO POSTULADO DA ISONOMIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.**

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.

Outrossim, consigna-se que não obstante a nomenclatura adotada, a “taxa” de inscrição de concurso público não possui natureza tributária e não consta no rol do inciso II do art. 2º, do Código Tributário Municipal. Conforme recente entendimento do Supremo Tribunal Federal, a taxa de concurso público não ostenta feição tributária, porém, a sua isenção deve observar o princípio da isonomia.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> TJRS. ADI 70038943916. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Des. Vicente Barroco de Vasconcellos. Julgamento: 18/04/2011. Órgão Julgador: Órgão Especial.

<sup>6</sup> TJRS. ADI 70014644082. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Des. Leo Lima. Julgamento: 04/12/2006. Órgão Julgador: Órgão Especial.

<sup>7</sup> EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 4º, parágrafo único, da Lei nº 11.449, de 2 de junho de 1988, do Estado do Ceará, inserido pela Lei nº 11.551 do referido Estado, de 18 de maio de 1989. Isenção da taxa de inscrição em concursos públicos concedida aos servidores públicos estaduais. [...]. **7. O fato de a taxa de concurso público não ostentar feição tributária não quer dizer que a concessão da sua isenção estaria inserida em um espaço de completa discricionariedade.** Nada obriga o Estado a conceder uma isenção dessa natureza, porém, ao fazê-lo, não está autorizado a privilegiar determinados grupos de forma anti-isonômica. Isso porque todo e



Portanto, é regular a iniciativa parlamentar do Projeto de Lei, pois, no caso, trata-se de iniciativa concorrente, podendo o processo legislativo ser deflagrado por qualquer dos Poderes ou por iniciativa popular. Não há, assim, registro de irregularidades, seja legal ou constitucional à tramitação do Projeto de Lei e sua deliberação pelo Plenário, por esses aspectos.

#### 4. **Dos aspectos formais – Lei Complementar nº 95/1998**

A Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998 “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”

A partir das premissas da Lei Complementar nº 95/1998 e especificamente sobre a técnica legislativa do Projeto de Lei que acompanhou a Consulta, registramos que **o Projeto de Lei está de acordo**, em relação aos seus aspectos formais, com a referida LC, não se mostrando necessária nenhuma relação no tocante à redação, exceto no que tange ao conteúdo do art. 2º, conforme descrição no item seguinte.

qualquer ato da Administração Pública se encontra submetido à tábua axiológica da Constituição. Inexistindo justificção razoável para a concessão da isenção, como no caso da lei cearense, a medida importa em privilégio incompatível com a ordem constitucional. 8. O Supremo Tribunal Federal tem o concurso público como mecanismo que, por excelência, proporciona a realização concreta dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, motivo pelo qual, em várias ocasiões, declarou a inconstitucionalidade de normas que veiculavam quebra da igualdade entre os candidatos [...]10. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei estadual nº 11.449, de 2 de junho de 1988, inserido pela Lei nº 11.551, de 18 de maio de 1989, do Estado do Ceará. (STF - ADI: 5818 CE, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022)



## 5. Análise da redação dos dispositivos da proposição em relação ao mérito

Em contato telefônico com o consultante, registrado sob o nº 62085, de 20/10/2023, foi asseverada a necessidade de verificar a existência de norma local que isenta os **doadores de órgãos** do pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos e em processos seletivos, hipótese em que estaria incluída a doação de pele.

Em caso de inexistência da norma referida no parágrafo anterior, o projeto estará materialmente apto para prosseguir, exceto no que se refere à expressão final do art. 2º, que prevê a penalidade de *exclusão do concurso* ao candidato que prestar informações falsas: “Art. 2º Sem prejuízo das sanções penais cabíveis, o candidato que prestar informação falsa com o intuito de obter a isenção prevista nesta lei estará sujeito ao cancelamento de sua inscrição e à **exclusão do concurso**”.

Entendemos que as hipóteses de *exclusões* do concurso público traduzem matéria atinente ao estatuto dos servidores e, com base na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, Tema nº 917<sup>8</sup>, a proposição de iniciativa do legislativo não deve tratar da estrutura, da atribuição dos órgãos e nem dos regimes jurídicos dos servidores públicos municipais.

Desse modo, sugerimos suprimir por emenda a expressão final do art. 2º retirando do texto a expressão “**exclusão do concurso**”.

## 6. Dos aspectos orçamentários e fiscais

---

<sup>8</sup> “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”



A proposta normativa prevê a concessão de incentivo de natureza não tributária, relativo à desoneração de taxa de inscrição em concursos públicos e em processos seletivos. Assim, nos termos do art. 113, dos Atos das Disposições Transitórias – ADCT, a proposição deverá estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória **ou renúncia de receita** deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Em adição, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre a renúncia de receita do caso concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, determinando a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência e nos dois seguintes:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:



- I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
- II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Em que pese a Lei de Responsabilidade Fiscal indique a necessidade de realização da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o caso de concessão de ou ampliação de incentivo de natureza tributária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2023 – Lei nº 4.263/2022 – estabelece no art. 61 a necessidade de estudo do impacto orçamentário e financeiro para qualquer desoneração que importe renúncia fiscal, inclusive as de natureza **não tributária**:

Art. 61. O Executivo Municipal, autorizado em lei, poderá conceder ou ampliar incentivos ou benefícios fiscais de natureza tributária ou não tributária com vistas a estimular o crescimento econômico, a geração de emprego e renda, ou beneficiar contribuintes integrantes de classes menos favorecidas, conceder remissão e anistia para estimular a cobrança da dívida ativa, e conceder descontos pela antecipação do pagamento, devendo esses eventos ser considerados nos cálculos do orçamento da receita.

**§ 1º A concessão ou ampliação de qualquer desoneração que importe renúncia fiscal de natureza tributária ou não tributária, não considerada na estimativa da receita, dependerá da realização do estudo do impacto orçamentário e financeiro e somente entrará em vigor se adotadas, conjunta ou isoladamente, as seguintes medidas de compensação:**

- a) aumento de receita proveniente de elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;
  - b) cancelamento, durante o período em que vigorar o benefício, de despesas em valor equivalente.
- [...] (grifo nosso)

Portanto, pressupondo que por ocasião da elaboração do orçamento para o ano de 2023, a isenção pretendida pelo Projeto de Lei Legislativo nº 095/2023 não foi considerada nos cálculos da estimativa da receita, entendemos que para o pleno atendimento do art. 113, do ADCT c/c o art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 61, da Lei nº 4.263/2022 (LDO) é



imprescindível que a proposição esteja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

## 7. Conclusão

Diante do exposto, procedidas às providências preliminares atinentes a verificação da legislação local e inexistindo norma municipal que isente de taxa de inscrição e de processos seletivos doadores de órgãos, opinamos pela viabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 095/2023 e pela sua apreciação pelo Plenário, pois disciplina matéria de interesse local e de iniciativa concorrente, desde que alterada a redação art. 2º, como sugerido e que o projeto esteja acompanhado da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente  
**Caroline Oliveira Rocha**  
OAB/RS nº 83.246

Documento assinado eletronicamente  
**Armando Moutinho Perin**  
OAB/RS nº 41.960

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço <a href="http://www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php">www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php</a> ou via QR Code e digite o número verificador: 514527326586116700</p>	
---	---	---

