



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 6527/ 2020.

DATA ENTRADA: 06 de abril de 2021.

PROJETO DE LEI nº 8.905 de 2021.

Ementa: Dispõe sobre a isenção da taxa de inscrição em concursos públicos municipais as pessoas cadastradas no Registro Brasileiro de Doadores de Medula Óssea. (REDOME)

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.905/2021, de autoria do Vereador Nelson Diniz (CIDA), que dispõe sobre a isenção da taxa de inscrição em concursos públicos municipais as pessoas cadastradas no Registro Brasileiro de Doadores de Medula Óssea. (REDOME).

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O instrumento utilizado para satisfazer os objetivos destacados é conceder isenção da taxa de inscrição em concursos públicos municipais, haja vista que o valor arrecadado com a realização de concursos públicos não é considerado como receita aos cofres municipais. Por derradeiro, é imperioso ressaltar que o transplante é um processo simples, onde é retirado apenas 10 a 15% da medula óssea para salvar uma vida. Ressaltando que em cerca de 15 a 20 dias, o doador tem suas células regeneradas por completo, não havendo riscos aos doadores, apenas ocorre a habilitação para salvar uma vida humana.”*

Pugna pela legalidade e constitucionalidade da proposição, convocando os nobres pares para a aprovação.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.



Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa, não** podendo substituir a manifestação das Comissões



Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, **serve apenas como norte**, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar **sobre assuntos de interesse local**;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



Portanto, não se vislumbra no projeto matéria inerente aos entes maiores, sendo possível que o município legisle sobre normas relacionadas aos concursos públicos de sua iniciativa, sem que com isso invada a competência legislativa da União ou dos Estados Membros.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria qualificada, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.]

(...)

§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO DA INICIATIVA PARLAMENTAR

5.1 –Posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a iniciativa Parlamentar.

A posição do STF, até meados de 2012, era a de que projetos de lei, de iniciativa parlamentar, que tratassem sobre concurso público violavam a regra constitucional disposta no art. 61, §1º, inciso II, alínea “c” da CF/88, *verbis ad verbum*:

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:

(...)

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)

Segue julgado corroborando o entendimento supramencionado:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual n. 7.341/2002 do Espírito Santo que exige nível superior de ensino como requisito para inscrição em concurso público para o cargo de Agente de Polícia. **3. Lei de iniciativa parlamentar. 4. Inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Ação julgada procedente.** (ADI 2856, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/2011, DJe-040 DIVULG 28-02-2011 **PUBLIC 01-03-2011** EMENT VOL-02473-01 PP-00056)

Não foram encontrados julgados do TJPE sobre a matéria em estudo, sendo colacionada a posição do TJES com fundamento na posição irradiada pelo Supremo, eis o acórdão:

INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI MUNICIPAL - NORMAS PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - PROJETO INICIADO POR VEREADOR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA - SUSPENSÃO LIMINAR DA EFICÁCIA, EX NUNC, DA LEI Nº 8.075/2011. 1. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis concernentes a organização administrativa de cargos na Administração Pública, consoante o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, norma repetida no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e art. 80, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal. **2. Padece de inconstitucionalidade formal subjetiva a lei de iniciativa de Vereador Municipal que estabelece regras para realização de concurso público, vez que usurpa competência do Prefeito Municipal e viola o princípio da reserva de iniciativa.** 3. Suspensão liminar da eficácia da Lei nº 8.075/2011, com efeitos ex nunc. Vistos, relatados e discutidos estes autos de ação direta de inconstitucionalidade, ACORDA o Colendo Tribunal Pleno, na conformidade da ata da sessão, à unanimidade SUSPENDER integralmente a eficácia da Lei nº 8.075/2011, da Câmara Municipal de Vitória/ES, com eficácia vinculante para a Administração Pública e os demais órgãos do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo e efeitos ex nunc. (TJES, Classe: Ação de Inconstitucionalidade, 100110025127, Relator : CARLOS SIMÕES FONSECA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 29/09/2011, Data da Publicação no Diário: 10/10/2011) - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E PROVIMENTO DE CARGOS - LEI DE~

Como demonstrado, o Supremo e os Tribunais locais **possuíam posição firme e pacífica**



no sentido de que qualquer iniciativa parlamentar no tocante a concursos públicos feriria o princípio da separação dos poderes, inconstitucional assim desde o seu nascedouro.

Ocorre que o **Supremo Tribunal Federal** vem relaxando este posicionamento, entendendo pela Constitucionalidade de leis, de iniciativa parlamentar, que versam sobre concurso público desde que não tratem de matéria relativa a servidores públicos – admissão e provimento – mas sim de regras e condições anteriores a investidura no cargo.

EMENTA: 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 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, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2006, DJ 10-11-2006 PP- 00049 EMENT VOL-02255-02 PP-00219 RTJ VOL-00200-03 PP-01088 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 21-33) (grifei e negritei)

Interessante que, assim como as leis podem ser derogadas ou revogadas, os precedentes judiciais também são passíveis de superação e revisão. Tal técnica é conhecida nos meios jurídicos como *overruling*, ou seja, quando um precedente perde a força vinculante e é substituído por um outro precedente.

O professor Fredie Didier assim dispõe sobre o tema:

Overruling é a técnica através da qual um precedente perde a sua força vinculante e é substituído (overruled) por um outro precedente. Como esclarece Leonardo Greco, o próprio tribunal que firmou o precedente pode abandoná-lo em julgamento futuro, caracterizando o *overruling*³⁸. Assemelha-se à revogação de uma lei por outra. Essa substituição pode ser (i) expressa (*express overruling*), quando um tribunal resolve, expressamente, adotar uma nova orientação, abandonando a anterior; ou (ii) tácita (*implied overruling*), quando uma orientação é adotada em confronto com posição anterior, embora sem expressa substituição desta última – trata-se de hipótese rara.



Deste modo, há claramente duas situações antagônicas do ponto de vista da iniciativa: matérias que tratam do Regime Jurídico – direta ou indiretamente - dos servidores continuam como de iniciativa privativa e regras que disciplinam o ingresso na administração pública são de iniciativa comum.

As regras e distinções devem ser analisadas no caso concreto, eis um exemplo:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Lei nº 3.777/04 do Município do Rio de Janeiro. Inconstitucionalidade formal. Não ocorrência. Precedentes. 1. **Não há inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa em lei oriunda do Poder Legislativo que disponha sobre aspectos de concursos públicos sem interferir, diretamente, nos critérios objetivos para admissão e provimento de cargos públicos.** 2. Agravo regimental não provido. (AI 682317 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 14/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 21-03-2012 PUBLIC 22-03-2012) (grifei e negitei)

Assim, o novel posicionamento do Supremo Tribunal Federal afastou a rigidez inicial e o que vale, hoje em dia, é a análise casuística do objeto da proposição. Se o projeto não adentrar nos critérios objetivos para a admissão e provimento dos cargos públicos, então ele será de iniciativa comum.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 13.053 DE 30 DE NOVEMBRO DE 2018, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL DISPÕE **"SOBRE A ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE TAXAS DE INSCRIÇÃO DOS CONCURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS AOS DOADORES DE SANGUE E/OU MEDULA ÓSSEA"**. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA COM FUNDAMENTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 159 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE. DESCABIMENTO. "TAXA" PREVISTA NA LEI IMPUGNADA QUE DIFERE DE PREÇO PÚBLICO. MATÉRIA REFERENTE A RECEITA PÚBLICA INSERIDA NA EXPRESSÃO "OUTROS INGRESSOS" CONTIDA NO ART. 159 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTELIGÊNCIA DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO.** Ação improcedente. (TJ-SP - ADI: 22708867920188260000 SP 2270886-79.2018.8.26.0000, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 05/06/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/06/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N.º 1.947/2019 – **ISENÇÃO DO PAGAMENTO DA TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS EFETIVOS OU EMPREGOS PERMANENTES EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA OU INDIRETA DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA - VÍCIO DE INICIATIVA E AUMENTO DE DESPESAS SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - NÃO CONFIGURADOS** –



COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO
– ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL - PEDIDO IMPROCEDENTE –
DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA.
(TJ-RR - ADin: 90004735020198230000 9000473-50.2019.8.23.0000, Relator:
Des. , Data de Publicação: DJe 16/12/2019, p.)

Na análise da proposição em esboço, qual seja, projeto de Lei nº 8.905/2021, vê-se que seu objeto trata especificamente da isenção da taxa de inscrição em concursos públicos municipais as pessoas cadastradas no Registro Brasileiro de Doadores de Medula Óssea, (REDOME).

Deste modo, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário, a isenção da taxa de concurso público é matéria afeita a momento anterior ao provimento dos cargos, em que não há, ao menos ainda, relação jurídica entre o Poder Público e o candidato, sendo, de tal modo, competência comum, ou seja, inexistente vício de inconstitucionalidade para apresentação da norma por parlamentar.

5.1 – Posicionamento da Legislação Municipal:

A taxa de concurso público não é tida como “taxa” (no sentido literal do CTN) e nem como “preço público”, sendo a corrente majoritária, inclusive no TCU, tratá-la **como receita corrente proveniente de “outros ingressos”**. Isto porque a cobrança é realizada por entidade controlada pelo Poder Público para fins de realização de concurso público e que os valores devem ser recolhidos ao erário, sem que haja prestação de serviço público pelo ente ao candidato, classificando-se assim como **“outros ingressos”**.

In caso, trata-se de uma receita pública, ou seja, de um recurso proveniente de uma sequência de ações visando selecionar ou qualificar alguém para um determinado objetivo. Isentar alguém de recolher receita para cofres públicos é legislar sobre matéria de cunho financeiro e, na legislação municipal, é competência exclusiva do Prefeito(a) a iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira, eis as normas:

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:
(...)



VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – **disponham sobre matéria financeira**, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos

As normas supracitadas são válidas e não foram objeto de discussão sobre a constitucionalidade.

Em sendo assim, muito embora a posição do Supremo Tribunal Federal diga o contrário, e papel da Consultoria Jurídica Legislativa zelar pela legalidade, ou seja, a posição da legislação de regência, ainda mais sendo a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

Portanto, não podendo entender diferente – diante do princípio da legalidade – a posição da Consultoria Jurídica Legislativa é que a matéria em apreço é de competência exclusiva do Poder Executivo, nos ditames do Art. 36, inciso VI da LOM c.c Art. 131, inciso I do R.I.

6. CONCLUSÃO

Com essas considerações, a Consultoria Jurídica Legislativa, de forma opinativa – e não vinculante – entende pela **ilegalidade** do Projeto de Lei 8.905/2021

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de Junho de 2021.

Anderson de Melo
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat.
740-1

José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral

Ruanna Karina da Silva
Estagiária de Direito

De acordo: