



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO Nº 70085807931 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CIDREIRA

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CIDREIRA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ROBERTO CARVALHO

FRAGA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de Cidreira. Lei Municipal nº 3.130/2023. Dispõe sobre a concessão de isenção de taxa de inscrição em protocolos, concursos públicos e processos seletivos para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, desempregados e inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. 1. Proposição de origem parlamentar que amplia hipóteses de isenção da taxa de inscrição. 2. Matéria de competência concorrente entre Legislativo e Executivo. Inexistência de afronta aos princípios da igualdade e isonomia. Precedentes jurisprudenciais. 3. Projeto que trata de renúncia de receita não instruído com estimativa de impacto financeiro e orçamentário. Ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, combinado com o artigo 8º, “caput”, da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CIDREIRA**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 3.130**, de 20 de dezembro de 2023, que *dispõe sobre a isenção de taxa de inscrição em concurso público, processo seletivo e protocolo para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, desempregados e inscritos no Cadastro Único no município de Cidreira e dá outras providências*, do **Município de Cidreira**, por afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, combinado com o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e artigo 19 da Constituição Estadual.

O proponente aduziu, em síntese, que lançou veto total ao projeto de lei, de origem parlamentar, aprovado pela Casa Legislativa Municipal, veto este que foi rejeitado pelo Poder Legislativo, tendo seu Presidente promulgado a Lei Municipal nº 3.130, publicada em 20 de dezembro de 2023. Sustentou que a norma editada cria critérios diversos para obtenção do benefício a depender do seu destinatário, em afronta à igualdade material, além de, em muitos casos, impedir o acesso dos titulares deste benefício, esvaziando a ideia da lei. Asseverou, ainda, que os entes públicos não buscam lucro com a fixação de taxas de inscrição, mas, tão somente, a cobertura dos seus gastos, sendo que a norma editada trará impactos financeiros diretos no concurso público vindouro,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

cujo edital está prestes a ser finalizado, impondo-se a sustação imediata da lei. Afirmou, ainda, que a novel legislação implica renúncia de receita sem previsão de medidas compensatórias, sem vir acompanhada da competente estimativa de impacto financeiro, em clara ofensa ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, maculando, também, o artigo 19 da Carta Estadual, malferindo os princípios da legalidade, razoabilidade e motivação. Pleiteou, assim, a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da norma impugnada (fls. 04/14 e documentos de fls. 15/62).

Distribuído o feito no âmbito do egrégio Órgão Especial (fls. 74/6), o Prefeito de Cidreira reiterou a urgência na apreciação do pedido de antecipação de tutela (fls. 93/5).

Examinado o pleito, foi deferida a medida cautelar suspensiva, determinando-se a notificação da Câmara de Vereadores e do Prefeito Municipal, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado (fls. 96/100).

O Procurador-Geral do Estado, citado para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, apresentou a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade da lei, derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fls. 122/3).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A Casa Legislativa Municipal, notificada, manteve-se silente (certidão de fl. 124).

É o breve relatório.

2. A Lei Municipal nº 3.130, de 20 de dezembro de 2023, do Município de Cidreira, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar (fls. 46/50), foi promulgada pelo Sr. Presidente da Câmara de Vereadores de Cidreira (fls. 42/3) após ser rejeitado o veto total apresentado pelo Chefe do Poder Executivo (fl. 44), o qual entendeu que a proposição afrontava o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e os artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual (fls. 55/9).

A lei em apreço (fls. 42/3), a seu turno, concedeu isenção do pagamento da taxa de inscrição para protocolos, concursos públicos e processos seletivos realizados pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, desempregados e pessoas que pertençam a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior ou igual a meio salário mínimo nacional (artigo 1º), especificando como deverá ser comprovada a violência doméstica e familiar (artigo 2º), a condição de desempregado (artigos 3º e 5º) e o registro no Cadastro Único (artigo 4º), tratando, ainda, de sanções por



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

declarações falsas (artigo 6º) e requisitos do edital de concurso sobre este tema (artigo 7º).

De plano, impositivo lembrar que a jurisprudência desta Corte, já há muito tempo, firmou o entendimento de que a concessão de isenção de taxa de inscrição em concursos públicos não é matéria reservada, sendo de iniciativa comum aos Poderes Executivo e Legislativo, bem como que sua concessão, por si só, ao buscar dar concretude ao princípio da igualdade em sua dimensão material, não implica afronta ao princípio da isonomia.

Neste sentido, os seguintes precedentes deste egrégio Órgão Especial:

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, Nº 70038943916, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 18-04-2011).

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70024463994, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 10-11-2008).

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 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. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70014644082, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em: 04-12-2006).

Na mesma linha, também, o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 66/95, EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO, RESULTANTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VEICULADOR DE ISENÇÃO REFERENTE À TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS – TEMA QUE TRADUZ ASPECTO DO CONCURSO PÚBLICO, QUE DIZ RESPEITO, TÃO SOMENTE, À ESFERA JURÍDICA DOS PRÓPRIOS CANDIDATOS, SEM QUALQUER REPERCUSSÃO NA RELAÇÃO FUNCIONAL ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS AGENTES – MATÉRIA QUE, POR REVELAR-SE ESTRANHA AO DOMÍNIO TEMÁTICO DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, NÃO ESTÁ SUJEITA À



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 61, § 1º, II, “c”) – PRECEDENTES – UTILIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO CRITÉRIO PARA FIXAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO DO VALOR DA TAXA DE INSCRIÇÃO E PARA DEFINIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA ISENÇÃO – ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE VEDA A VINCULAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO PARA QUALQUER FIM (CF, ART. 7º, IV, “IN FINE”) – INOCORRÊNCIA – LEGITIMIDADE DA ADOÇÃO DO PISO SALARIAL MÍNIMO COMO CRITÉRIO DE AFERIÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICA DO CONTRIBUINTE – PRECEDENTES – REFERÊNCIA PARADIGMÁTICA EMPREGADA PARA EFEITO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO AO CONTRIBUINTE, SEM QUALQUER REFLEXO NO PREÇO DE PRODUTOS E SERVIÇOS AO CONSUMIDOR OU NO PODER DE COMPRA INERENTE AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL – AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. (ADI 1568, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 24-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 23-09-2020 PUBLIC 24-09-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-238 DIVULG 28-09-2020 PUBLIC 29-09-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.289/1999, do Estado de Santa Catarina. Isenção da taxa de inscrição em concursos públicos para candidatos de baixa renda. 3. Iniciativa não reservada. Precedentes. 4. Não viola o princípio da isonomia a diferenciação entre os candidatos, para fins de pagamento da contraprestação financeira para participação no certame, com fundamento em sua renda declarada. Precedentes. ADI 2.672, rel. Min. Ellen Gracie, redator para acórdão Min. Carlos Britto, DJ 10.11.2006. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2177, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 16-10-2019 PUBLIC 17-10-2019)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

No caso em testilha, a alegação do proponente baseia-se, fundamentalmente, (a) na *fragilidade dos critérios* adotados pela norma e (b) no *impacto imediato no concurso público vindouro e ausência de previsão da renúncia de receita na lei orçamentária*, violando o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2.1. Como asseverado anteriormente, a norma em apreciação ampliou as hipóteses de isenção do pagamento da taxa de inscrição para protocolos, concursos públicos e processos seletivos, realizados pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, incluindo mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, desempregados e pessoas que pertençam a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior ou igual a meio salário mínimo nacional (artigo 1º).

A justificativa inserida na proposição legislativa, por sua vez, esclareceu que, no caso das mulheres vítimas de violência, a isenção se faz necessária em razão da *situação de fragilidade econômica na qual se encontram a grande maioria das mulheres que passam por situação de violência doméstica e familiar. Na ampla maioria dos casos, devido à desigualdade de renda entre homens e mulheres que ainda persiste em nossa sociedade, essas mulheres se encontram privadas de meios de sobrevivência e ainda têm que arcar com as responsabilidades de cuidados pessoais e despesas*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

com os filhos, tendo o projeto de lei o escopo de reparar essa situação de injustiça, viabilizando que essas mulheres concorram a cargos públicos e, assim, eventualmente, conquistem a estabilidade econômica para si mesmas e para seus filhos, de modo que possam recomeçar suas vidas pessoais e familiares (fl. 49).

Quanto à inclusão dos desempregados, resta justificada pela ausência de disponibilidade financeira destas pessoas para arcar com os custos da inscrição, o que acaba por afastar do certame pessoas que têm tempo para se preparar para as provas, mas não possuem recursos para arcar com as taxas de inscrição, garantindo-lhes, assim, o direito de acesso à disputa pelos cargos públicos.

Na mesma toada, a isenção concedida às pessoas que pertencem a famílias inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior ou igual a meio salário mínimo nacional, as quais não teriam como arcar com as taxas referidas sem prejuízo de seu próprio sustento. *A dificuldade financeira da população brasileira é uma realidade para a grande maioria dos cidadãos e cidadãs e quanto a isso não há o que argumentar. Porém, se não podemos mudar esta situação a curto prazo temos o dever de pelo menos amenizá-la. (...). A isenção de taxas explicitadas neste PL, além de ser uma questão de justiça com os menos favorecidos, pode facilitar até mesmo a saída de muitas pessoas destes programas de distribuição de renda, podendo ter seu sustento de forma digna e melhorada (fls. 49/50).*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Como se observa, os critérios adotados pela Lei Municipal nº 3.130/2023 para fixação das hipóteses de concessão de isenção de taxas de protocolos, concursos públicos e processos seletivos têm por escopo minimizar as desigualdades econômicas e sociais em âmbito municipal e permitir que pessoas hipossuficientes ou em situação de vulnerabilidade possam ter facilitado seu acesso à disputa por cargos públicos, promovendo a igualdade em sua dimensão material.

Como consignado pelo Ministro Dias Toffoli, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3918¹, na ementa do julgado, *in verbis*:

(...). 1. *O princípio da igualdade situa-se no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, traduzindo-se em valor regente, informativo e irradiante da ordem constitucional e, por conseguinte, de todo o ordenamento jurídico. Nessa esteira, no caput do art. 5º da Constituição Federal consta o preceito de que todos são iguais perante a lei, o que reverbera ao longo do texto constitucional, importando não só a proibição de todas as formas de discriminação, como também a submissão de todos os indivíduos ao amparo e à força da lei de forma isonômica.* 2. *A noção de igualdade não se encerra em sua dimensão meramente formal, de igualdade perante a lei. Ela contempla ainda um caráter material, pelo qual se busca concretizar a justiça social e os outros objetivos fundamentais da República (art. 3º da CRFB/88). É com base nesse viés material que a lei eventualmente estabelece distinções a fim de compensar os indivíduos que se encontram em situação desprivilegiada para elevá-los ao patamar dos demais. (...).*

¹ ADI 3918, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 08-06-2022 PUBLIC 09-06-2022.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Ainda sobre este tema, Celso Antônio Bandeira de Mello² elucida:

(...). Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificativa racional para, à vista do traço desigualador adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada.

(...).

Então, no que atina ao ponto central da matéria abordada procede afirmar: é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arredamento do gravame imposto.

(...).

No caso da lei questionada, evidencia-se, claramente, a utilização da função extrafiscal do tributo, onde o tratamento dispare conferido tem por finalidade franquear o acesso aos concursos públicos e processos seletivos para aqueles que se encontram em situação de hipossuficiência econômica, ou de alguma forma em desvantagem no mercado de trabalho, ou, ainda, em vulnerabilidade social, conferindo-lhes maior igualdade de condições com aqueles candidatos que não se encontram nestas situações.

Como há muito afirmado pelo Supremo Tribunal Federal:

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 38.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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 isencionais, 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).

Nestes termos, não há que se falar em fragilidade dos critérios eleitos pela norma municipal.

Eventuais dificuldades na obtenção da documentação requerida para comprovação das causas de isenção ou dificuldades pessoais de um ou outro beneficiário para expor, ao Poder Público, sua situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência não fragilizam os critérios adotados pela lei, podendo, de qualquer forma, serem superados quando da apreciação e valoração da documentação apresentada pelo candidato à autoridade competente e pela superação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

dos estigmas sociais que, muitas vezes, acompanham determinadas situações, o que, todavia, de per si, não são idôneos para afastar a adequação constitucional da norma.

Logo, por este fundamento, não merece acolhimento o pleito.

2.2. Nada obstante, o proponente sustentou a inconstitucionalidade da norma atacada, também, em razão da ausência de previsão da renúncia de receita na lei orçamentária e por não ter o projeto de lei sido instruído com o competente estudo de impacto financeiro e orçamentário, maculando o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

De plano, tratando-se de controle concentrado de constitucionalidade, inviável a apreciação de eventual ofensa à norma infraconstitucional aventada, pois se estaria em sede de crise de legalidade.

Neste sentido, o entendimento desta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CORONEL BICADO. LEI MUNICIPAL 4.660/2020. SERVIDORES PÚBLICOS. PODER LEGISLATIVO. VENCIMENTOS. INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS PODERES. CONSTITUCIONALIDADE. NÃO VERIFICADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA MORALIDADE. PREVISÃO DE EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. I – Não se conhece do pedido no ponto em que se sustenta violação ao disposto na Lei



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Federal nº 11.107/05, na Lei Complementar Federal nº 101/00, na Lei Complementar Federal 173/20, na Lei Federal nº 9.504/97 e na Portaria do Ministério da Saúde nº 1.666/20, uma vez que em sede de controle concentrado não é cabível a análise de lei municipal em face de norma infraconstitucional. II – O artigo 1º da Lei Municipal nº 4.660/2020 altera a tabela de remuneração dos cargos em comissão do Poder Legislativo Municipal, a fim de reparar erro quanto ao coeficiente referente ao cargo de Assessor Jurídico. Não se verifica vício no dispositivo, uma vez que cabe a cada Poder Municipal, por meio de lei, fixar a remuneração de seus respectivos servidores, observado o limite remuneratório correspondente ao subsídio do Prefeito Municipal, conforme disposto no artigo 37, incisos X e XI, da Constituição Federal, bem como no artigo 33, §1º, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da Carta Estadual. III - O fato de apenas o vencimento de um cargo ter sido alterado não acarreta ofensa aos princípios da impessoalidade ou da moralidade. Do mesmo modo, não há que se falar em ofensa ao princípio da isonomia por estipular para o cargo do Poder Legislativo mesmo coeficiente estabelecido para o cargo do Poder Executivo, cuja jornada de trabalho é maior, pois tratam-se de carreiras diversas, sendo que cada Poder, no exercício de sua autonomia administrativa, é competente para fixar a remuneração de seus servidores. IV – Outrossim, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ausência de dotação orçamentária, por si só, não acarreta inconstitucionalidade do diploma, implicando apenas a sua não aplicação naquele exercício financeiro. V – Por sua vez, o artigo 2º da Lei Municipal nº 4.660/2020 retoma a vigência das Leis Municipais nº 2.093/2009 e nº 3.170/2010, as quais expressamente asseguravam a equiparação da remuneração do cargo em comissão de Assessor Jurídico da Câmara de Vereadores ao valor da remuneração do cargo de Assessor Jurídico do Poder Executivo Municipal, de modo a violar a regra constante do art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória, que veda a equiparação de vencimentos entre servidores, de modo que afigura-se inconstitucional. VI - Por fim, no tocante ao art. 3º da Lei Municipal nº 4.660/2020 e a previsão de efeitos retroativos, não se vislumbra vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que os valores efetivamente recebidos a título



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

de remuneração pelo Assessor Jurídico já consideravam o coeficiente previsto na lei questionada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084591742, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 16-04-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.358/2020, DO MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO. REVISÃO GERAL ANUAL. EMENDA PARLAMENTAR. EXCLUSÃO DE AGENTES POLÍTICOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ART. 33, §1º, DA CE/89. ART. 37, X, DA CF/88. 1. Ofensa reflexa a norma constitucional não autoriza o controle concentrado de constitucionalidade. Crise de legalidade. Não conhecimento de alegada incompatibilidade com legislação infraconstitucional. 2. Lei Municipal nº 4.358/2020, que concedeu revisão geral anual aos vencimentos dos servidores públicos do Município de Pinheiro Machado. Lei de iniciativa do Prefeito Municipal. A competência privativa para deflagrar o processo legislativo foi respeitada. Não há impossibilidade absoluta de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. A jurisprudência do STF apresenta apenas duas barreiras limitativas: a) que a emenda não resulte em aumento da despesa, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original. Presentes os requisitos. Ausência de vício formal de origem. 3. Art. 2º, §2º, da Lei Municipal nº 4.358/2020, que excluiu da revisão geral anual os agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Afronta ao art.37, X, da CF/88, e art. 33, §1º, da CE/89. A revisão geral anual deve abarcar todos os agentes públicos, inclusive os agentes políticos, sem distinção. Inconstitucionalidade material verificada. 4. Procedência do pedido subsidiário, para declarar a inconstitucionalidade apenas do §2º do art.2º da Lei nº 4.358/2020, do Município de Pinheiro Machado. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084326727, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-12-2020)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Assim sendo, não merece conhecimento o pedido quanto à alegada afronta ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De outra parte, consoante narrado na exordial pelo Sr. Prefeito, o Município de Cidreira já havia firmado contrato, em 27 de dezembro de 2023, com a Fundação Universidade Empresa de Tecnologia e Ciência - FUNDATEC para a prestação de serviços técnicos especializados em Organização e Execução de Concurso Público de Provas Teórico-objetivas, Provas Práticas e/ou Provas de Títulos para provimento de cargos efetivos e/ou empregos públicos da Prefeitura Municipal de Cidreira (fls. 17/39), razão pela qual, inclusive, o Chefe do Poder Executivo reiterou o pedido de urgência na apreciação do pleito liminar, pois estava na iminência de finalização e publicação o edital de abertura do certame (fls. 93/5), o que acabou ocorrendo após o deferimento da medida cautelar defensiva (fls. 96/100).

O Edital de Abertura de Concurso Público nº 01/2024, datado de 12 de março de 2024³, efetivamente, deu início ao procedimento concursal, o qual, não fosse o deferimento da medida suspensiva, teria sofrido significativo impacto financeiro pela incidência imediata das isenções concedidas pela Lei Municipal nº 3.130/2023, acarretando reflexos na execução do orçamento municipal já aprovado, visto que ditos benefícios implicariam

³ Edital disponível na página do Município de Cidreira na rede mundial de computadores, <https://www.cidreira.rs.gov.br/post/edital-01-2024-concurso>.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

redução da arrecadação, decréscimo este com o qual a Administração Municipal não contava para o exercício corrente, já que não previsto na lei orçamentária.

É bem verdade que esta circunstância, por si só, não macularia integralmente a lei questionada, visto que poderia ser solvida, como já o foi, anteriormente, por esta egrégia Corte Constitucional, com a ressalva de sua aplicação, tão somente, a contar do próximo exercício fiscal:

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. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70014644082, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em: 04-12-2006)

No caso em apreço, todavia, a situação é mais grave, havendo vício do próprio procedimento legislativo, uma vez que a proposição, de iniciativa parlamentar, não foi instruída com a necessária estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, como determina o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

financeiro. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

Com efeito, a norma questionada ampliou as hipóteses de isenção de taxa de inscrição para protocolos, concursos públicos e processos seletivos, situação que conduz a uma redução de arrecadação, a qual, por certo, acarreta impactos no planejamento financeiro do ente municipal, razão pela qual se mostra necessário que, para sua aprovação, tivesse ela sido precedida de estudo de impacto financeiro e orçamentário, de modo a aferir a exata extensão de seus reflexos nas contas do ente federado.

Nada obstante, pelo que se colhe dos autos, isto não ocorreu, conforme se verifica pela cópia do processo legislativo trazida pelo proponente (fls. 40/62).

Além disso, a Casa Legislativa Municipal não trouxe qualquer informação em sentido diverso, deixando transcorrer *in albis* o prazo para prestar informações (certidão de fl. 124).

Conclui-se, assim, como fidedigna a arguição do proponente.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador⁴, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da

⁴ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

Neste contexto foi editada a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*, conferindo, dentre outras medidas, *status* constitucional a uma regra legal segundo a qual toda a concessão de incentivo ou benefício de natureza fiscal deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro⁵.

A norma constitucional em liça, portanto, é de reprodução obrigatória, se aplicando aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, *ex vi* do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

⁵ Salieta-se que não se trata propriamente de uma inovação no ordenamento jurídico, porquanto tal obrigatoriedade já constava da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisamente no artigo 14, que assim dispõe:

(...)

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)

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:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*Art. 8 - 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.
[...].*

Assim sendo, muito embora o Poder Legislativo Municipal tenha competência para dispor sobre matéria tributária, o exercício desta competência depende da correlata demonstração prévia do seu impacto orçamentário e financeiro, especialmente quando, como no caso vertente, trata-se de proposição que amplia hipóteses de isenção, renunciando a receitas.

Nesta trilha, a jurisprudência desta egrégia Corte Constitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.059/2021, DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. ISENÇÃO. IPTU. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA DE MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RAZOABILIDADE. LEGALIDADE. ART. 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. I) Lei Municipal nº 3.059, de 24 de dezembro de 2021, que altera o Código Tributário Municipal de Cerro Largo, acrescentando hipóteses de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). II) A competência legislativa tributária – positiva ou negativa – é concorrente, podendo ser iniciada pelos Poderes Legislativo e Executivo. Precedentes desta Corte e do STF. III) A Lei ampliou as hipóteses de isenção do IPTU no Município de Cerro Largo, sem que, contudo, cumprisse as exigências determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14. Ao desrespeitar os requisitos impostos, cujo objetivo é



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

assegurar o equilíbrio e hígidez das contas públicas, o Legislativo Municipal desrespeitou diversos princípios caros à Administração Pública, mormente o princípio da razoabilidade e da legalidade, insculpidos no art. 19 da Constituição Estadual. IV) O artigo 113 do ADCT também dispõe que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo da Constituição Federal que se aplica a todos os entes federativos. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085513166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 13-05-2022)

PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. IRREGULARIDADE. SUPRIMENTO. Constatada irregularidade no tocante à representação processual do proponente, devidamente suprida, mediante a juntada do correspondente instrumento de mandato com poderes específicos, resta atendido o pressuposto de regularidade formal. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 3.095/2020, DO MUNICÍPIO DE ROQUE GONZALES. INICIATIVA LEGISLATIVA. CONCESSÃO DE ISENÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO IMPACTO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE. Indispensável que a concessão ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal, no caso da Lei Municipal nº 3.095, de 17.02.2020, a isenção da cobrança de taxas e emolumentos ao Microempreendedor Individual (MEI), esteja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que os autos não demonstram, verificando-se, ao reverso, renúncia a receita, sem que prevista alguma medida compensatória, a evidenciar atrito com o disposto nos artigos 19, 149, I, II e III e § 3º, e 152, todos da Constituição Estadual, bem como no que diz os princípios da legalidade e, modo especial, da razoabilidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083920819, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 17-07-2020)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

E, também, recente aresto do egrégio Supremo Tribunal Federal:

Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção. Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade. Artigo 113 do ADCT. Modulação dos efeitos da decisão. 1. De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 2. Incidiu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção de IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. 3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando munícipes inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. 4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data. (RE 1343429, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024)

Como corolário, merece integral acolhimento o pedido por este fundamento.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

3. Em face do exposto, manifesta-se a **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA** em exercício pela **procedência** do pedido, nos moldes antes delineados.

Porto Alegre, 3 de maio de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

VLS