



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL – RN  
PROCURADORIA LEGISLATIVA**

COMISSÃO REUNIDA  
Reunido em: 15/06/22

Processo nº 34/2022

Assunto: Veto integral ao projeto de lei n. 534/2021, de autoria do ex-vereador Pedro Gorki, em que “dispõe sobre a isenção de taxas de concursos públicos municipais, aos órfãos da COVID, e pessoas com sequelas da COVID-19”, conforme mensagem n. 38/2022.

**I**

1. Versam os presentes autos acerca de veto integral a projeto de lei de autoria do então vereador Pedro Gorki, o qual dispõe acerca de isenções para taxas de concursos públicos municipais.
2. O veto – jurídico – argumenta a inconstitucionalidade material por quebra do princípio da isonomia, além de afronta ao art. 14, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C 101/2000).
3. O referido veto foi encaminhado a esta Procuradoria pelo Vereador Aldo Clemente, para análise dos aspectos constitucionais, legais e regimentais do veto.
4. Houve certificação acerca da tempestividade do veto (fl. 23).
5. Sendo o que consta nos autos, passa-se à análise do veto.

**II**

6. Acerca da contrariedade ao que dispõe a lei de responsabilidade fiscal, a fundamentação do veto já explicita que as taxas cobradas para participação em concurso público não possuem natureza tributária e, portanto, não se enquadram nas limitações da lei de responsabilidade fiscal.
7. O *caput* art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000 é claro ao referir a benefícios ou ampliações de natureza **tributária**<sup>1</sup>, sendo despidiendas analogias

<sup>1</sup>Art. 14, da Lei n. 101/2000: “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: (...)”.

1

2

extensivas que limitem indevidamente o exercício do Poder Legislativo de sua função típica. Se nem sequer as limitações constitucionais podem sofrer essa interpretação extensiva, com menos razão ainda se poderá limitar a função legislativa através da hermenêutica de legislação infraconstitucional. Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

8. Em relação à quebra do princípio da isonomia, a questão jurídica precisa ser melhor desenvolvida.

9. É conhecida a diferenciação entre princípios e regras procedida por Alexy, na qual – embora tanto as regras quanto os princípios expressem deveres jurídicos – os princípios são mandamentos de *otimização*, enquanto as regras são *determinações*.<sup>2</sup>

“Aqui, regras e princípios serão reunidos sob o conceito de norma. Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deontológicas básicas do dever, da permissão e da proibição. **Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muitodiferente.** A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas. (...)”

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que **ordenam que algo seja realizado na maior medida possível** dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. **O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.** (...)”

Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, **determinações no âmbito daquilo que é fático e juridicamente possível.** Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio.”

10. A colisão dos princípios, de acordo com Alexy, resolve-se pela ponderação, jamais pela invalidação (como ocorreria com as regras). No caso em tela, o veto entende que a regra posta na proposição colide com o princípio constitucional da isonomia, o que a invalidaria. Mas não é assim que a questão tem sido posta no âmbito de controle de constitucionalidade das leis que tratam de políticas afirmativas, que é o que parece pretender a proposição em análise.

11. No caso das ações afirmativas, o STF tem entendido que deve ser considerado todo o arcabouço principiológico constitucional, e não apenas princípios isolados, como feitos no veto. Sobre isso, é bastante esclarecedora a ementa da ADC n. 41, de Relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso:

<sup>2</sup> ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais, 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. Fl. 87-92.

100

100

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido. 1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. 1.1. **Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia.** Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente. 1.2. **Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência.** A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator "raça" como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma "burocracia representativa", capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais. 1.3. **Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade** em sua triplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014. 2. Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. 3. Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir

100

100

efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas.

4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: “É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”.(ADC 41, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-08-2017 PUBLIC 17-08-2017)

12. Há, portanto, diversos princípios envolvidos em legislações afirmativas, entre eles a **própria dimensão material do princípio da igualdade**. É dessa ponderação que deve nascer a conclusão sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei (ou da proposição, como ocorre no presente caso).

13. As ações afirmativas sempre trabalham sob a lógica da igualdade material e, portando da “discriminação” de situações diferentes. Sob esse ponto, às vezes são chamadas de “discriminações inversas”, no sentido de que consideram as vulnerabilidades específicas de cada grupo para beneficiá-lo com condições sem as quais as suas características poderiam prejudicá-lo. No mesmo sentido, a ADPF 186:

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV - Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as

C

C



relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII - No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação - é escusado dizer - incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos. VIII - Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (ADPF 186, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014 RTJ VOL-00230-01 PP-00009)

14. Assim, critérios de discriminação são permitidos, mas não podem ser usados aleatoriamente pelo Poder Público: a justificativa e a **finalidade** devem ser sopesadas diante de todos os princípios que compõem a Constituição, de forma que há finalidades que podem ser consideradas incongruentes com os critérios discriminatórios. Essa foi a conclusão do STF na ADI n. 3918:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 6º, inciso III, alínea d, da Lei nº 2.778 do Estado de Sergipe, de 28 de dezembro de 1989, que isenta servidores públicos do pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos no âmbito daquele Estado. Violação do princípio da isonomia ou igualdade. Procedência do pedido. 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. 3. No caso em apreço, o critério utilizado pela norma para a isenção da taxa de inscrição nos concursos públicos estaduais foi a existência da qualidade de servidor público, sendo essa, inclusive, a única categoria para a qual a lei confere tal isenção. Some-se a isso que o tratamento dispare estabelecido entre servidores públicos e outros que não o são não tem a finalidade de franquear o acesso à via concursal àqueles que estão em situação de hipossuficiência econômica, ou, ainda, aos que encontram menos oportunidades no mercado de trabalho. Ao contrário, conforme declarado nos autos, pretende-se com tal medida incentivar os servidores estaduais a se manterem nos quadros de pessoal do Estado, alcançando-se, com isso, eficiência na atividade administrativa. 4. Ao conceder a isenção a uma categoria que teria condições de arcar com os custos da inscrição no certame, o Estado amplia a desvantagem daqueles que, por insuficiência de recursos, não conseguem pagar tal quantia - e, portanto, nem sequer têm a chance de concorrer a um cargo na administração estadual -, restringindo, conseqüentemente, o acesso à via do concurso público. A porta de entrada para o concurso público deve ser igualmente acessível a todos os cidadãos, sendo válidas as medidas que fomentem essa igualdade de acesso, mas não as que ampliem a desigualdade entre os possíveis candidatos. 5. A categoria beneficiada pela norma ora impugnada não vê sua participação em concursos públicos obstada pela exigência do pagamento da taxa de inscrição. Conseqüentemente, a medida ora analisada não tem a finalidade de promover a igualdade substancial, ou seja, não está voltada à mitigação de uma discriminação ou de uma desigualdade constatada na sociedade. 6. Não se constata a cogitada correlação entre a facilitação da inscrição para servidores públicos e o princípio da eficiência. De um lado, esse benefício não se presta para motivar tais servidores a continuar estudando, a participar de ações de formação continuada e/ou a se preparar para participar de outros certames no âmbito do Estado. Por outro lado, há outras formas de fomentar o bom desempenho no mister público e de valorizar a categoria, o que, porém, não pode se dar pela quebra de isonomia no acesso ao certame. 7. O fato de a taxa de concurso público não ostentar feição tributária não quer dizer que a concessão da sua isenção estaria inscrita em um espaço de completa discricionariedade. Nada obriga o Estado a conceder uma isenção dessa natureza, porém,

1

1

ao fazê-lo, não está autorizado a privilegiar determinados grupos de forma anti-isonômica. Isso porque todo e qualquer ato da Administração Pública se encontra submetido à tábua axiológica da Constituição. Inexistindo justificativa razoável para a concessão da isenção, como no caso da lei sergipana, a medida importa em privilégio incompatível com a ordem constitucional. 8. O Supremo Tribunal Federal considera 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 (v.g., ADI nº 1.350/RO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 1º/12/06; ADI nº 2.949/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, red. do ac. Min. Marco Aurélio, DJe de 28/5/15; ADI nº 2.364/AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 7/3/19; ADI nº 3.522/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 12/5/06; e ADI nº 5.776/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 3/4/19). Por outro lado, a Suprema Corte também tem proclamado a constitucionalidade de normas que, com fulcro na ideia de igualdade material, instituem benefício em favor de grupo social desfavorecido (v.g., ADI nº 2.177, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17/10/19; ADPF nº 186, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 20/10/14; ADI nº 2.672, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, red. do ac. Min. Ayres Britto, DJ de 10/11/06). 9. A norma estadual questionada não se amolda às hipóteses excepcionais mencionadas, pois promove o agrupamento de candidatos em dois grupos bem distintos - os que já são servidores públicos e os que não o são - e concede preferência apenas ao primeiro grupo, resultando em um discrimen desarrazoado e desprovido de fundamento jurídico. 10. Pedido julgado procedente. (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)

15. O Poder Legislativo é a instância democrática por excelência, e sua função típica consiste justamente na inovação legal, através da discussão, ponderação e sopesamento das normas.

16. Analisando o processo legislativo, vê-se que a proposição tramitou por todas as comissões com parecer favorável e alcançou ampla adesão dos parlamentares durante sua discussão, sendo aprovado de forma unânime em ambos os turnos de votação. Sobre essa conclusão, não cabe reparo no âmbito deste parecer opinativo.

A despeito disso, o Parlamento está inserido no sistema freios e contrapesos que vigora entre os Poderes Constituídos, e a análise acerca da constitucionalidade da proposição no ponto da adequação aos princípios constitucionais de regência é um ponto aberto, podendo inclusive ser revisto por ocasião da análise do veto. Como anotou Barroso, na fundamentação da ADC 41: *"Antes, porém, anoto que sempre que está em discussão uma questão que envolve a interpretação de uma cláusula aberta, de um princípio*

11

11

*aberto, como é a ideia de igualdade, o intérprete projeta algum grau da sua própria subjetividade.”*

17. Os princípios são, assim, cláusulas abertas, e cada instância do Poder Público tem a obrigação de obedecê-las conforme suas competências constitucionais, e a interpretação de como podem ser preenchidas podem, claramente, gerar conflitos.

18. Dito isto, entendemos que não há inconstitucionalidade intrínseca no elemento de *discrimen* utilizado na proposição, ressalvando que as interpretações divergentes que podem advir do Poder Judiciário são potencializadas pela questão da “cláusula aberta”.

### III

19. Com essas considerações, conclui-se pela insubsistência do veto jurídico, opinando por sua rejeição.

Natal, 15 de junho de 2022.

  
**Anna Luisa Botelho SgadariPassey**  
Procuradora Legislativa Municipal

  
**Daniel Siqueira Levis**  
Procurador Legislativo Municipal

111

111