

8  
Reinaldo  
19/06/13

**IBAM**

## **PARECER**

Nº 1548/2013<sup>1</sup>

- CP – Concurso Público. Projeto de lei que concede isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos e processos seletivos simplificados. Constitucionalidade. Comentários.

### **CONSULTA:**

Indaga-se sobre a constitucionalidade de projeto de lei de autoria de Vereador.

A proposta legislativa concede isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos aos candidatos economicamente necessitados para todas as seleções públicas destinadas ao preenchimento dos cargos públicos em todos os órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. De acordo com a proposta, as isenções devem ser igualmente concedidas nos processos seletivos simplificados realizados para fins de contratação temporária de excepcional interesse público.

### **RESPOSTA:**

A apreciação da constitucionalidade de leis e projetos de lei deve abordar, ao menos, dois aspectos: (i) a constitucionalidade material da proposição legal, isto é, a compatibilidade do seu conteúdo com o conteúdo das disposições constitucionais, de modo que a lei realize e complemente os dispositivos da Constituição sem nunca contrariá-los; (ii) a constitucionalidade formal do diploma legal, que corresponde à sua compatibilidade com as normas constitucionais acerca do processo e da forma legislativas.

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

Quanto ao seu conteúdo, podemos afirmar que o projeto de lei objeto da consulta realiza um dos princípios constitucionais basilares de nosso ordenamento: o princípio da isonomia, consagrado nos artigos 3º, IV, e 5º, *caput*, da Constituição de 1988. Esse princípio condiciona toda a atuação do Poder Público, informando tanto a produção de leis quanto a promoção de políticas públicas.

De acordo com o referido princípio, todas as pessoas devem ser tratadas de forma igual e devem gozar de igualdade de oportunidades. Destaque-se que o princípio da isonomia não exige apenas igualdade formal entre todas as pessoas, ou seja, que todas as pessoas sejam tratadas pela lei e pelo Estado de forma igualitária. O princípio da isonomia visa também garantir igualdade material de todos. Assim, tal princípio só é plenamente realizado quando o Poder Público atua no sentido de promover condições materiais igualitárias para todos. Nessa perspectiva, é lícito ao Estado tratar de forma diferenciada aqueles que estão em posição desigual com o intuito de promover igualdade real.

É corolário do princípio da isonomia o acesso democrático aos cargos públicos. Isto é, para garantir e promover a igualdade, a Constituição Federal determina que todos os brasileiros tenham iguais possibilidades de acesso aos cargos públicos, desde que atendam a todos os requisitos legais e sejam aprovados em concurso público de provas e títulos, nos termos do artigo 37, incisos I e II, da Constituição da República.

O projeto de lei que determina a obrigatoriedade de concessão, aos mais pobres, de isenção do pagamento de taxas para inscrição em concursos públicos atende ao princípio da isonomia. Isto porque confere aos que mais precisam tratamento compatível com a sua condição, colocando-os em posição de igualdade com aqueles que possuem recursos para o pagamento das taxas. Ademais, a proposta legislativa promove acesso livre e igualitário aos cargos públicos, ao garantir que mesmo as pessoas que não podem pagar as taxas de inscrição participem da seleção pública e concorram a uma vaga no Poder Público.

Cabe ainda destacar que a Constituição da República entende que o trabalho e a liberdade laboral são valores dignos de proteção. Nesse sentido, merecem destaque os artigos 5º, XIII, 6º, *caput*, e 170, VIII, que protegem o trabalho e o emprego.

O projeto de lei, ao facilitar o acesso dos mais pobres a postos de trabalho, promove a liberdade profissional e a proteção constitucional do trabalho, estando, por isso, em consonância com a Constituição Brasileira.

Tanto a concessão aos mais pobres de isenção do pagamento de taxa de inscrição em concurso público é constitucional que o Supremo Tribunal Federal já entendeu que o Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública com intuito de garantir a concessão de isenção a pessoas carentes, como bem demonstra a ementa da seguinte decisão:

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO CIVIL. CONCURSO. ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO DE CANDIDATOS CARENTES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DECISÃO RECORRIDA EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OFENSA À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. 1. A legitimação do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública, não se restringe à defesa dos direitos difusos e coletivos, mas também abarca a defesa dos direitos individuais homogêneos, máxime quando presente o interesse social. Nesse sentido, o RE 500.879 - AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma. 2. In casu, não houve violação ao princípio da reserva de plenário, conforme a tese defendida no presente recurso, isso porque a norma em comento não foi declarada inconstitucional nem teve sua aplicação negada pelo Tribunal a quo, ou seja, a controvérsia foi resolvida com a fundamentação na interpretação conferida pelo Tribunal de origem a norma infraconstitucional que disciplina a espécie.

Precedentes: Rcl. 6944, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, Dje de 13.08.2010; RE 597.467-AgR, Primeira Turma, Dje de 15.06.2011 AI 818.260-AgR, Segunda Turma, Dje de 16.05.2011, entre outros. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento." (AI nº 737104 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 25/10/2011, DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-02 PP-00253)

Destaque-se, ainda, que, em âmbito federal, o Estatuto dos Servidores Públicos (Lei nº 8.112/1990), garante a previsão da isenção no edital do concurso em seu artigo 11 que dispõe que:

"O concurso será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira, condicionada a inscrição do candidato ao pagamento do valor fixado no edital, quando indispensável ao seu custeio, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele expressamente previstas."

Não há dúvida, portanto, que a proposta de lei em análise é materialmente compatível com a Constituição Federal, dado que concretiza valores constitucionais. Resta, então, analisar a constitucionalidade formal do projeto de lei, sobretudo, sua compatibilidade com as regras do processo legislativo. Com relação à proposta em tela, a questão a ser apreciada é se o projeto de lei pode ser de autoria parlamentar ou se, nesse caso, a iniciativa para a apresentação da proposta é privativa do Chefe do Poder Executivo.

O projeto de lei, com efeito, contém determinações que devem ser obedecidas tanto nos concursos públicos e processos seletivos simplificados realizados pelo Poder Legislativo quanto nas seleções realizadas pelo Poder Executivo. Esse fato enseja discussão em torno da possibilidade de projeto de lei de autoria de membro do parlamento regular o funcionamento do Executivo Municipal. Isso se dá porque, em algumas hipóteses, a Constituição Federal exige que leis que regulam a Administração Pública sejam de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

As hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão previstas no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal. Vale lembrar que: por força do princípio da simetria das formas, essa norma deve ser reproduzida por todas as entidades federadas, inclusive Municípios.

Ora, de acordo com o artigo 61, § 1º, II, alíneas "a" e "c", compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre: (i) "criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração"; (ii) "servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria".

A dúvida, então, é se esses dispositivos abrangem ou não as leis que regulem o acesso ao serviço público e o concurso público.

Essa questão foi solucionada pelo Supremo Tribunal Federal. A Suprema Corte entendeu que são constitucionais as leis estaduais que obrigam a concessão de isenção de pagamentos de taxas de inscrição em concurso. Segundo o Tribunal, essas leis tratam de fase anterior ao ingresso do candidato no serviço público; enquanto o chefe do Executivo tem iniciativa privativa para regular o serviço público e não essa fase anterior.

Foi estabelecido precedente nesse sentido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2672, julgada em 2006:

"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. Noutra 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)

E esse entendimento foi reiterado em decisão do ano de 2012:

"CONCURSO PÚBLICO - ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO - É constitucional a Lei local nº 2.778/89, no que implicou a concessão de isenção de taxa para a inscrição em concurso público. Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.672-1/ES - Pleno - Relatora Ministra Ellen Gracie cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 10 de novembro de 2006." (RE 396468 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 22/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 18-06-2012 PUBLIC 19-06-2012 RB v. 24, n. 585, 2012, p. 57-58)

O Supremo Tribunal Federal sedimentou, então, a constitucionalidade - material e formal - de leis de autoria de parlamentares que regulem a concessão de isenção do pagamento de taxa em concurso público tanto para o Executivo quanto para o Legislativo.

Com relação, especificamente, ao projeto de lei apresentado pelo consulente, destacamos que, embora a proposta em seu todo seja constitucional e legítima, nos parece que o artigo 1º, inciso II, § 3º, da proposta merece reforma. O referido parágrafo determina que o candidato que apresentar declaração falsa de pobreza estará sujeito às sanções previstas em lei, sem esclarecer, contudo, quais sanções são essas.

Ora, é garantia de todos os cidadãos que as penalidades que eventualmente se possa sofrer estejam devidamente determinadas em lei.

Nesse caso, a lei não estabelece essas sanções. Além disso, a falta de especificação pode conduzir a total ineficácia do dispositivo, dado que, violada a lei, a Administração Pública ou o Poder Judiciário não saberão quais sanções aplicar. O dispositivo de lei deveria, então, ser reformulado com os fins de determinar quais as sanções cabíveis nos casos de apresentação de declaração falsa pelos candidatos.

Por todo exposto, concluímos que o projeto de lei em análise é materialmente constitucional, dado que realiza importantes princípios do nosso ordenamento jurídico como a isonomia, o livre acesso aos cargos públicos e a proteção do trabalho; bem como é formalmente constitucional, nos termos de entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal. Ressaltamos, apenas, que o artigo 1º, inciso II, § 3º, da proposição legal merece ser reformado.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva  
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de junho de 2013.