



Porto Alegre, 29 de maio de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 11.960/2024.

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá, solicita ao IGAM orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 065, de 2024, de iniciativa executiva, que DISPÕE SOBRE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO.

II. Inicialmente, cumpre observar que o valor cobrado para a inscrição em concursos público se trata de tributo da espécie taxa, que pode ser instituída pelo Município dentro da autonomia conferida pelo art. 30, III, combinado com o art. 145, II, ambos da Constituição Federal.

Nesse aspecto o Supremo Tribunal Federal, a partir do Tema nº 682, sedimentou entendimento no sentido de que inexistente reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem benefícios fiscais como isenções, anistias e remissões. Deste modo, tanto o Prefeito quanto os Vereadores podem apresentar projetos de lei desta sorte.

As taxas, cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

O concurso público é um procedimento administrativo que objetiva selecionar candidatos aptos para o ingresso no serviço público. Esse procedimento é efetuado pela Administração, como típica função administrativa, para melhor compor sua organização na gestão dos interesses públicos.

Dessa forma, ainda que a taxa venha a ser recolhida pela empresa organizadora do concurso público, por delegação, nos termos do art. 7º¹ do CTN, não perderá a natureza de taxa que constitui a receita tributária pública do respectivo ente, e, portanto, tema de sua competência legislativa.

De modo que se percebe como adequada a iniciativa legislativa do PL em análise pelo Poder Executivo e possível quanto a matéria.

¹ Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

III. A considerar que **o teor normativo da proposta implica renúncia de receita**, faz-se indispensável observar os requisitos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, como se aduz:

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:**

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.

A imprescindibilidade de instruir adequadamente a proposta com tais peças orçamentárias reverbera na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que assim decidiu ao analisar norma essencialmente idêntica ao texto projetado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES.** 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas

na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70084729854 RS, Relator: Eduardo Uhlein, Data de Julgamento: 11/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/06/2021)

Cumpra ressaltar que a inconstitucionalidade não foi exarada sobre o objeto da norma *per se*, que se reputa plenamente viável, mas sim em relação ao descumprimento das medidas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal já referidas.

IV. A considerar que **se trata de ano eleitoral**, é possível afirmar que **a concessão de isenção tributária em caráter puro e simples pode configurar a distribuição de benefícios fiscais vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 1997**. Em que pese se possa verificar algumas exceções, elas ocorrem apenas naqueles casos em que as isenções decorrem de expansões programadas de políticas já em curso:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AIME. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. PROGRAMA SOCIAL. CESTAS BÁSICAS. AUTORIZAÇÃO EM LEI E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. AUMENTO DO BENEFÍCIO. CONDUTA VEDADA NÃOCONFIGURADA.1. **A continuação de programa social instituído e executado no ano anterior ao eleitoral não constitui conduta vedada, de acordo com a ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.**2. Consta do v. acórdão recorrido que o "Programa de Reforço Alimentar à Família Carente" foi instituído e implementado no Município de Santa Cecília/SC em 2007, por meio da Lei Municipal nº 1.446, de 15 de março de 2007, de acordo com previsão em lei orçamentária de 2006. Em 19 de dezembro de 2007, a Lei Municipal nº 1.487 ampliou o referido programa social, aumentando o número de cestas básicas distribuídas de 500 (quinhentas) para 761 (setecentas e sessenta e uma).3. No caso, a distribuição de cestas básicas em 2008 representou apenas a continuidade de política pública que já vinha sendo executada pelo município desde 2007. **Além disso, o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.** 4. Agravo regimental desprovido. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº999874789, Acórdão, Min. Aldir Passarinho Junior, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 22/03/2011.

Assim, a incursão ou não na vedação eleitoral leva em conta todos os elementos atinentes à efetivação da política pública, como estudos e procedimentos administrativos que arrazoem a opção por determinada medida fiscal, ao passo que **o ineditismo da medida e a ausência de programação orçamentária prévia são, por exemplo, grandes sinais de alerta em relação à inadequação de sua adoção no ano do pleito**.

Por fim, vale recordar que ainda que determinada medida não esteja presente no rol do art. 73 recém citado, qualquer ação administrativa extravagante por parte dos gestores



públicos pode vir a caracterizar abuso de poder, na forma definida pelo art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.

IV. Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade jurídica do projeto de lei ora analisado resta condicionada à estrita satisfação dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, das indicações recém delineadas quanto à observância das vedações aos agentes públicos em ano eleitoral prescritas pela Lei Federal nº 9.504, de 1997.

Em todo caso, alerta-se, a *concessão de isenção tributária em caráter inédito* em ano eleitoral, desvinculada de outras políticas públicas preexistentes, *constitui ato tendente à incursão nas condutas vedadas em ano eleitoral e, assim, sujeita às sanções previstas pelo regramento de regência.*

O IGAM permanece à disposição.

MARIA APARECIDA CARDOSO DA SILVEIRA
OAB/RS 45.453
Consultora Jurídica do IGAM

FERNANDO THEOBALD MACHADO
OAB/RS nº 116.710
Consultor Jurídico do IGAM