



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



**PROCURADORIA JURÍDICA**  
**PARECER N° 268**

**PROJETO DE LEI N° 12.301**

**PROCESSO N° 78.064**

De autoria do Vereador **ROGÉRIO RICARDO DA SILVA**, o presente projeto de lei cria a **CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA ÀS INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS DA ÁREA DE SAÚDE**, destinada a prover recursos para pleno funcionamento dessas instituições.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04.

É o relatório.

**PARECER:**

**DA LEGALIDADE:**

A proposta não versa sobre tributo ou preço público, caracterizando-se como outros ingressos, à luz do artigo 159, da Constituição Estadual<sup>1</sup>. Neste ponto não há reserva de iniciativa ou submissão ao regime de direito tributário (artigo 145 e segs. da CRB).

Outrossim, a hipótese não se enquadra no artigo 24, § 2º da Constituição Estadual, inexistindo vício formal de iniciativa, conforme precedente do E. TJ/SP (ADI nº 2240936-30.2015.8.26.000 – juntamos cópia).

Saliente-se que o projeto não estabelece ou determina como será arrecadado este valor, remetendo o tema a regulamento do Poder Executivo. Houvesse tal determinação o projeto seria ilegal e inconstitucional (cf. TJ/SP ADI nº 2254424-18.2016.8.26.0000).

Posto isso, o projeto de lei é legal e constitucional.

<sup>1</sup>“Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos. **Parágrafo único** - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.”



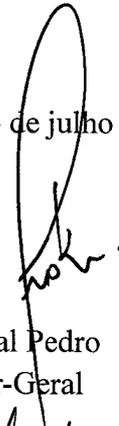
**DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.**

Nos termos do inc. I do art. 139 do RI, sugerimos a oitiva tão somente da Comissão de Justiça e Redação.

**QUÓRUM:** maioria simples (art. 44, *caput*, LOM).

S.m.e.

Jundiaí, 04 de julho de 2017.

  
Fábio Nadal Pedro  
Procurador-Geral

  
Júlia Arruda  
Estagiária de Direito



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



**Registro: 2016.0000348964**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2240936-30.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTANA DE PARNAÍBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. MOACIR PERES. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. CARLOS BUENO, RICARDO ANAFE E MÁRCIO BÁRTOLI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

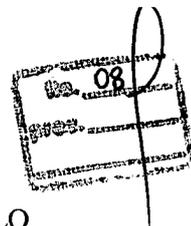
O julgamento teve a participação dos Desembargadores NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE (com declaração), ALVARO PASSOS, ELCIO TRUJILLO, XAVIER DE AQUINO, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA e EVARISTO DOS SANTOS julgando a ação improcedente; E PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), CARLOS BUENO (com declaração), FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, AMORIM CANTUÁRIA, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MÁRCIO BARTOLI (com declaração), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI e RENATO SARTORELLI julgando a ação procedente.

São Paulo, 18 de maio de 2016

**MOACIR PERES**  
**RELATOR DESIGNADO**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



**Assinatura Eletrônica**

**VOTO Nº 29.688 (processo digital)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2240936-30.2015.8.26.0000**

**AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO PARNAÍBA**

**RÉUS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTANA DO PARNAÍBA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE —Lei nº 3.484/15 do Município de Santana do Parnaíba —Legislação que isenta doadores de sangue do pagamento de taxa de inscrição em concurso público municipal —I. VÍCIO FORMAL —Hipótese que não se enquadra no artigo 24, § 2º, 4, da Constituição Estadual —Ausência de vício formal de iniciativa, por se tratar de momento anterior à existência de relação jurídica funcional —II. VÍCIO MATERIAL —Cobrança que não pode ser considerada taxa nem preço público —Enquadramento no conceito de “outros ingressos”, do artigo 159 da Constituição Estadual — Inexistência de disciplina constitucional a respeito da regulamentação dessas receitas — Inconstitucionalidade material não verificada — Ação julgada improcedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Santana do Parnaíba, em face da Lei Municipal n. 3.484/15, que dispõe sobre “isenção ao doador de sangue do pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos.”

Alega que a matéria da lei impugnada determinava a competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo, que foi inobservada. Assere que a lei não observou o trâmite previsto na Lei Orgânica do Município. Conclui pela existência de vício formal de inconstitucionalidade. Afirma que há violação ao princípio da separação dos poderes e aos artigos 2º, 3º, inciso II, 81, 174, § 2º, da Constituição Estadual; e 1º, inciso I, 5º, 45, 47, § 1º, 54, inciso XVII, 111, 136, § 2º, da Lei Orgânica do Município. (fls. 1/20).

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Não se vislumbram as alegadas inconstitucionalidades.

Primeiramente, não se verifica vício de iniciativa na lei municipal em questão.

De fato, nos termos do § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual<sup>1</sup>, compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (n. 4).

Contudo, a regulamentação da taxa cobrada para a inscrição no concurso público não se insere no âmbito do regime jurídico nem do provimento de cargos dos servidores públicos.

Conforme entendimento consolidado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário por meio do qual reformou decisão deste Colendo Órgão Especial a respeito do mesmo tema<sup>2</sup>, trata-se de matéria afeita a um momento anterior ao provimento de cargos, em que não há, ao menos ainda, relação jurídica de trabalho entre o Poder Público e o candidato. No mesmo sentido:

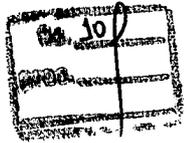
“Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: 'Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n. 1.803, de 12/03/2012, que isenta o doador de sangue de taxas em concurso público municipal – Ofensa à separação de poderes caracterizada – Lei que estabelece isenção de preço público e possibilita a geração de despesas sem indicação da respectiva fonte de custeio – Afronta aos arts. 5º, 25, 47, II, 144 e 159, todos da Constituição Estadual – Precedentes deste C. Órgão Especial – Ação procedente' (fl.38). Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, o recorrente alega, em suma, violação aos arts. 2º, 29, 61, § 1º, 125, § 2º, 102, I, a, da mesma Carta. A pretensão recursal merece acolhida. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da Lei 1.803/2012, do Município de

<sup>1</sup>Aplicável aos Municípios em razão do disposto no artigo 144 da mesma Constituição: “Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

<sup>2</sup> Recurso Extraordinário n. 664.884/SP – Rel. Min. Dias Toffoli – j. em 24.5.13.



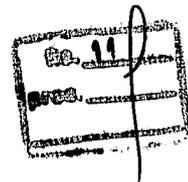
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Américo Brasiliense, que dispôs sobre a isenção, ao doador de sangue, do pagamento de taxas de inscrição em concurso público municipal. O acórdão recorrido assentou que '(...) é certo que a norma retirou do Poder Executivo Municipal sua prerrogativa de atuar segundo critérios de conveniência e oportunidade, violando a independência e harmonia entre os poderes (art. 5º, da Constituição Bandeirante), o que não pode ser admitido (...)’ (fl. 41). Contudo, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido da inocorrência de inconstitucionalidade formal ou material de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que isenta candidatos desempregados do pagamento de taxa de inscrição em concurso público. Nesse sentido: ‘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 2.672/ES, Rel. Min. Ellen Gracie , Rel. p/ Ac. Min. Carlos Britto). ‘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 396.468/SE-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio). [...] Em caso análogo a este, RE 664.884/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, o recurso extraordinário foi provido para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei 4.578/2009 do Município de Mogi Guaçu. O acórdão recorrido divergiu do



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



entendimento desta Corte. Isso posto, conheço do recurso e dou-lhe provimento (CPC, art. 557, § 1º-A) para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.” (Recurso Extraordinário n. 732560/SP —Rel. Min. Ricardo Lewandowski —j. em 19/11/2013 —g.n).

Assim, não se tratando de nenhuma das matérias inseridas no § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, que define a competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, cuja ofensa geraria o alegado vício de iniciativa, conclui-se inexistir inconstitucionalidade formal no ato normativo vergastado.

Passa-se, então, a analisar a alegada inconstitucionalidade material. Para tanto, insta firmar entendimento a respeito da natureza jurídica da cobrança em questão, que poderia, *a priori*, ser considerada taxa de serviço, preço público ou algum outro tipo de receita que não se enquadre em nenhuma dessas categorias.

De acordo com o artigo 77 do Código Tributário Nacional, “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.”

Os preços públicos, por sua vez, são valores cobrados por entes privados que, em razão de delegação, prestam serviço público diretamente aos cidadãos, como ocorre com as concessionárias e permissionárias de serviço público.

Nos dois casos, o pagamento é devido em caso de utilização de um serviço público pelo cidadão e, no caso da taxa, também o é na hipótese de colocação desse serviço à disposição do contribuinte.

A diferenciação entre os dois institutos, contudo, é controvertida.

Como é cediço, a taxa “tem por fato gerador uma prestação estatal



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



efetiva ou potencial, direcionada e um número determinado de pessoas que estão obrigadas à mesma. Aproxima-se a ela e muito se confunde com o preço ou tarifa, embora estejam regidos por regimes jurídicos absolutamente distintos, pois o último, o preço, obedece ao regime jurídico privado. Preço é o valor de uma prestação derivada de um contrato firmado sob a égide da liberdade de contratar. Se a atividade não é pública, não é compulsória e tem por mola propulsora o pagamento, temos preço e não taxa. [...] A taxa é sempre criada por lei e obedece aos princípios constitucionais do sistema tributário, tais como legalidade, anterioridade [...]” (Vladimir Passos de Freitas (coord.) **Código Tributário Nacional Comentado**. 6. ed. São Paulo: RT, 2013. p. 504/505. g.n).

Ocorre que, caso se entenda que a cobrança em questão se enquadra na categoria de taxa, a competência legislativa é concorrente, nos termos do artigo 24 da Constituição Estadual<sup>3</sup>. Considerando-se que aquele que tem poder de tributar tem, também, poder de isentar, não se verificaria, no caso, inconstitucionalidade material na legislação em questão.

De outro lado, se se considerar que o valor cobrado quando da inscrição no concurso público tem natureza de preço público, caberá ao Chefe do Executivo fixá-lo, conforme disciplina o parágrafo único do artigo 159 da Constituição Estado<sup>4</sup>. Nesse caso, será patente a inconstitucionalidade por usurpação de competência pelo Poder Legislativo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes e aos artigos 5º, 47, inciso XIV, 159, parágrafo único, e 144 da Constituição Bandeirante.

---

<sup>3</sup> **Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**Artigo 160** - Compete ao Estado instituir:

[...]

II - taxas em razão do exercício do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

<sup>4</sup> **Parágrafo único** - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

Contudo, entendo que a cobrança em questão não é propriamente nem taxa de serviço nem preço público.

Não é preço público porque não há prestação de serviço pelo organizador do concurso público – que pode ser entidade pública ou privada –, diretamente ao candidato.

Ademais, inexistente, no caso, facultatividade quanto à utilização do serviço prestado pela instituição organizadora do certame, pois, se o interessado não se inscrever, não poderá concorrer ao cargo almejado. Trata-se de serviço exclusivo e obrigatório prestado aos candidatos. Para o indivíduo que deseja ocupar cargo público de provimento efetivo, a não inscrição não é, de fato, uma opção.

De outro lado, não se trata de taxa, pois não há remuneração de serviço público prestado diretamente pelo ente público contratante ao candidato.

O fato de a lei vergastada ter denominado como taxa a cobrança ora em análise em nada altera esse entendimento. Ressalte-se que a natureza jurídica específica de um tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevante para tanto “a denominação e demais características formais adotadas pela lei” (artigo 4º, inciso I, do Código Tributário Nacional).

Dessarte, trata-se, a meu ver, de receita corrente de natureza diversa, englobada na expressão “outros ingressos” do artigo 159 da Constituição Estadual<sup>5</sup>.

A Consultoria Jurídica da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo elaborou, em dezembro de 2015, parecer que elucida a questão:

“Analisando a questão sob o prisma da Lei federal nº 8.666/1993, tem-se que a admissão de servidores através de concurso público, exigência constitucional, gera para a Administração a necessidade de, não dispondo de meios próprios, contratar instituição ou empresa privada para a execução de

---

<sup>5</sup> Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



todos os serviços (inclusos materiais e estrutura eventualmente necessária) que um processo seletivo envolve, fazendo-o mediante procedimento licitatório ou dispensa deste.

“6.1. Não é, portanto, um serviço prestado ao candidato, mas sim ao Estado empregador, porquanto a necessidade a ser suprida é, como já assinalado, do Poder Público, que visa o preenchimento de seus quadros de servidores. [...]

“7.1. Isso, contudo, não altera o fato de a despesa da contratação ter que ser suportada pelo erário, porquanto é, como se disse, a Administração Pública a contratante dos serviços da instituição, ou empresa, organizadora do concurso público.

“8. Ainda que a justificativa para a cobrança da taxa de inscrição seja o alto custo a ser suportado em face da realização de concurso público, sob o ponto de vista da contabilidade pública, o seu recolhimento, se efetuado pela instituição ou empresa contratada deve, posteriormente, ser revertido integralmente à Administração, porquanto tem esta verba natureza de receita pública, não classificada como tributo, mas como 'outras receitas'. [...]

“9. Vê-se que a destinação dos valores da taxa de inscrição a instituição ou empresa, contratada para execução de serviços necessários à realização de concurso público, como forma direta de pagamento afronta a natureza jurídica dessa receita que, sendo pública, deve constar integralmente registrada no orçamento do Estado.” (PARECER CJ SPG Nº 1170/2015 – Processo n. 59839/2014 – g.n.)

Seguindo a mesma linha, o Tribunal de Contas da União, em consulta formulada pelo então Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Ari Pargendler, a respeito da natureza jurídica da receita de taxa de concurso público e da despesa relativa à realização do certame, decidiu que a cobrança em questão é classificada como receita corrente:

“16. Dentro do gênero 'Despesa de Custeio', destacamos a espécie 'Serviços de Terceiros', prevista no art. 133 da Lei nº 4.320/64. A Portaria



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001, prevê o elemento de despesa '39 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica', destinado às 'despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos', conforme transcrevemos abaixo:

'39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

'Despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; pedágio; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação; impressão; encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios; conferências ou exposições; despesas miúdas de pronto pagamento; vale-transporte; vale-refeição; auxílio- creche (exclusive a indenização a servidor); software; habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres.'

“17. A instituição eventualmente contratada para organizar e executar certa etapa de um concurso público é uma pessoa jurídica que presta um serviço ao órgão público, no caso o TCU. Desse modo, poderíamos classificar a despesa em tela como despesa pública, categoria econômica 'Despesas Correntes', na espécie 'Despesas de Custeio, especificamente em 'Serviços de Terceiros', e no elemento de despesa '39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica'.

“18. Após delineararmos a natureza jurídica da despesa, devemos estudar a natureza da receita com o concurso público. A Lei nº 4.320/64 define o que são receitas correntes, cujo traço definidor é a destinação para o atendimento a despesas classificáveis como 'Despesas Correntes', senão vejamos:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



'Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

'§ 1º São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.'

“19. Corroborando esse entendimento, transcrevemos posição exposta por Flávio Rubinstein (Orçamentos Públicos. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo. 2008 - p. 59):

'As receitas correntes são aquelas oriundas das atividades operacionais do Estado, para aplicação em despesas correspondentes (i.e. ' classificáveis como correntes, visando ao alcance das finalidades e metas dos diversos entes públicos, conforme previstas nos programas e ações de governo' .

“20. A receita com a realização de um concurso público visa atender despesa corrente (conforme acima apontado), logo é receita corrente. Inclusive, a Portaria nº 48, de 10 de setembro de 2009, da Secretaria de Orçamento Federal, criou a natureza de receita '1600.50.00 - Tarifas de Inscrição em Concursos e Processos Seletivos' que, segundo o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, destina-se a:

'1600.50.00 - Tarifas de Inscrição em Concursos e Processos Seletivos

'Receitas de caráter administrativo, decorrentes de tarifas de inscrição em concursos, processos seletivos, inclusive dos vestibulares realizados pelas Universidades, e outros meios de prover seleção de pessoas ou coisas. Trata-se do ingresso de recursos provenientes de uma sequência de ações visando selecionar ou qualificar alguém ou para um determinado objetivo.'” (TC 032.325/2012-6 – Acórdão n. 831/2013 – Plenário – Relator Valmir Campelo – j. em 10.4.14 – g.n.)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Por essa razão, considerando que, no caso, a cobrança é realizada por entidade contratada 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 público ao candidato, não pode o valor em questão ser classificado nem como taxa nem como preço público, mas como “outros ingressos”.

Assim, não havendo disciplina constitucional a respeito da regulamentação das referidas receitas, não se verifica inconstitucionalidade material na lei que isenta o doador de sangue do pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos organizados pela administração municipal.

Ante o exposto, julga-se improcedente a ação.

**MOACIR PERES**

**Relator designado**