



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo n.: **850498**

Natureza: Consulta

Procedência: Câmara Municipal de Sapucaí Mirim

Consultante: José Donizeti Moreira, Presidente da Mesa Diretora

Relator: Conselheiro Mauri Torres

Sessão: 27/02/2013

Decisão unânime

EMENTA: CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – CONCURSO PÚBLICO – TAXA DE INSCRIÇÃO – RECEITA PÚBLICA – 1) RECOLHIMENTO – CONTA ÚNICA DA CÂMARA MUNICIPAL – VEDAÇÃO DE CAIXAS ESPECIAIS (ART. 56 DA LEI 4.320/64) – EXCEDENTE DA RECEITA PERTENCENTE AO ERÁRIO MUNICIPAL – 2) RECEITA ARRECADADA – UTILIZAÇÃO – PAGAMENTO DE SERVIÇOS PRESTADOS PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO – POSSIBILIDADE – CONDIÇÃO NECESSÁRIA – FIXAÇÃO DE VALORES NO EDITAL DE LICITAÇÃO E NO CONTRATO – 3) ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DA RECEITA – DELEGAÇÃO A EMPRESA PRIVADA – IMPOSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.

1) O recolhimento dos valores recebidos a título de taxa de inscrição, destinados ao custeio das despesas efetuadas com a realização do concurso público para o provimento de cargo nos seus quadros, deve ser feito na conta única da Câmara Municipal, sendo vedada a criação de caixas especiais, nos termos do artigo 56 da Lei n. 4.320/64. Vale destacar que, caso o valor recolhido com as taxas de inscrição seja superior ao valor gasto com a realização do concurso, essa diferença pertencerá aos cofres municipais, em conformidade com os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e do orçamento bruto.

2) A receita arrecadada pelo Poder Legislativo Municipal, proveniente de taxa de inscrição para Concurso Público, pode ser utilizada para pagamento dos serviços prestados pela empresa vencedora do processo licitatório para realização de concurso público, desde que os editais de licitação e os contratos especifiquem que a forma de remuneração da empresa contratada será fixa ou variável, em conformidade com o número de inscritos ou de acordo com as receitas auferidas com a inscrição dos candidatos. Além disso, o edital e o contrato devem estabelecer os valores globais e máximos da avença a ser firmada, com base na estimativa do montante a ser arrecadado com as inscrições, bem como devem conter uma cláusula estabelecendo que os valores recolhidos que superarem o previsto no contrato pertencerão aos cofres municipais.

3) Não é possível delegar a administração e gerenciamento de recursos públicos provenientes da arrecadação de taxas de inscrição em concurso público a uma empresa privada contratada para a realização do concurso público, pois as taxas de inscrição constituem receitas públicas. Ademais, considerando que, em face do princípio da transparência, compete ao Poder Público prestar contas dos seus gastos, o depósito das taxas de inscrição direto na conta da contratada ofenderia o disposto no art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000 e nos arts. 58 a 65 da Lei n. 4.320/64, uma vez que configuraria renúncia e omissão de receita, além de antecipação de pagamento à contratada pela prestação do serviço, desrespeitando as fases da realização da despesa.

4) Precedente: Consulta 837086 (29/08/2012).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

5) Determina-se que seja dada ampla divulgação do conteúdo do voto condutor deste parecer, em especial, no site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 27/02/13

Procurador presente à Sessão: Glaydson Massaria

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

PROCESSO: 850498

NATUREZA: Consulta

ÓRGÃO/ENTIDADE: Câmara Municipal de Sapucaí-Mirim

CONSULENTE: José Donizeti Moreira – Presidente da Mesa Diretora da
Câmara Municipal de Sapucaí Mirim

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta protocolizada nesta Corte em 10/05/2011, formulada pelo Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Sapucaí-Mirim, Sr. José Donizeti Moreira, nos seguintes termos:

“1º - A Câmara Municipal pode abrir conta corrente exclusiva para receber valores provenientes de taxa de inscrição para Concurso Público para provimento de cargo no Poder Legislativo local?”

2º - A receita arrecadada pelo Poder Legislativo Municipal, proveniente da taxa de inscrição para Concurso Público pode ser utilizada para pagamento dos serviços prestados pela empresa vencedora do processo licitatório para realizar o concurso público?”

3º - A empresa prestadora de serviços de consultoria em concurso público pode receber diretamente em sua conta, os valores correspondentes às taxas de inscrições, quando realiza concursos para os Poderes Executivo ou Legislativo? A empresa pode isentar o Poder Público de despesas para execução do serviço de consultoria, e em contraprestação receber os valores das taxas de inscrição?”

A presente Consulta, distribuída ao Conselheiro Relator Elmo Braz, devido à sua natureza e ao seu caráter de urgência, foi redistribuída temporariamente ao Conselheiro Wanderley Ávila, o qual, por meio do despacho de fl. 06, a conheceu, por estarem presentes os requisitos dos incisos I a IV do art. 212 do Regimento Interno desta Corte e determinou o encaminhamento dos autos à Comissão de Jurisprudência e Súmula para análise técnica, a qual emitiu o relatório de fls. 08/12.

Após, a Consulta foi redistribuída à minha relatoria.

Esse é o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - PRELIMINAR

Preliminarmente, verifico que o Consulente é parte legítima para formular a consulta e que o objeto refere-se à matéria de competência desta Corte, nos termos dos artigos

210, inciso I e 212 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. Assim, conheço da Consulta para respondê-la em tese.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

II.2 – MÉRITO

Antes de adentrar no mérito, é importante destacar que não há entendimento pacificado no âmbito doutrinário e jurisprudencial acerca da natureza jurídica das taxas de inscrição em concursos públicos. Há duas correntes: uma sustentando que as taxas de inscrição possuem natureza tributária e outra em sentido diametralmente oposto negando-lhe a natureza tributária.

A taxa de inscrição, na visão de Diógenes Gasparini¹, possui natureza tributária, caracterizando-se como taxa de serviço, para a Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Em consequência deverá estar prevista na legislação tributária. Em contrapartida, quando o valor da inscrição é cobrado pelas entidades paraestatais – sociedade de economia mista ou empresa pública – possui natureza de preço.

Nesse sentido já se pronunciou a terceira turma suplementar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região², consoante se verifica do julgado abaixo colacionado:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO VESTIBULAR PARA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO. DIREITO INDIVIDUAL HOMOGÊNEO DISPONÍVEL. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. RELAÇÃO DE CONSUMO NÃO CONFIGURADA.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que o Ministério Público é parte ilegítima para, por meio de ação civil pública, defender direito individual homogêneo fundado em relação jurídica de índole tributária (cf. ERESP 177052/SP, Relator

¹ GASPARINI, Diógenes. Apud. TOURINHO, Rita. Da ação civil pública no controle da contratação de empresa para a realização de concurso público, Sergipe, ano 01, ed. 01. Disponível em: <<http://www.esmp.mp.se.gov.br/Portal/RevistaESMP>> Acesso em 13 abr. de 2012.

² AC 27661, MT 1997.01.00.027661-0, de relatoria do Juiz Federal Wilson Alves de Souza, publicada em 23/09/2004, DJ, p.51.

Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, 1ª Seção, DJ 30.09.2002, p.00150, RDDT, VOL.: 00087, p.00213).

2. A taxa de inscrição cobrada para o concurso vestibular de universidade pública possui natureza jurídica de tributo, não se caracterizando, na hipótese, relação de consumo, porquanto aqueles que se submetem a tal exação são contribuintes, nos termos da legislação tributária, e não consumidores de produto ou serviço (artigo 2º, da Lei nº 8.078/90), consoante estatuído na legislação consumeirista.

3. Ilegitimidade ativa configurada. Processo extinto sem julgamento de mérito 4. Remessa oficial provida. Apelação prejudicada. (grifos nossos)

Por outro lado, o renomado jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sustenta que “*embora se denomine taxa, não é na verdade um tributo, mas não deixa de ter natureza de recurso público devendo integrar os haveres do Estado [...]*.”³

O professor Gutemberg José da Costa Marques Cabral⁴, em seu artigo publicado no sítio eletrônico Âmbito Jurídico, vem corroborar com a tese acima esposta, consoante se verifica do trecho abaixo transcrito:

Os valores a serem cobrados serão dos possíveis candidatos do concurso público. Este preço deve ser considerado como semiprivados(segundo Hely Lopes Meirelles, diz na pág.117, Direito Administrativo Brasileiro, 2005 e antes já corroborado no Direito Administrativo Sistematizado-Toshio Mukai, 1999.) que resulta da conjugação dos interesses públicos da Administração de querer realizar todo o procedimento do certame para recrutamento e seleção de candidatos aos cargos públicos e do interesse privado da Contratada de executar o concurso utilizando a melhor técnica possível e que em contrapartida, numa operação de risco previsível, receber os valores, de acordo com o mercado e compatível economicamente, para cobrir as despesas total do concurso e obter lucro, que é legalmente constituída para esse fim, e também para assumir os encargos provenientes.

Ou seja, não se podem considerar estes valores como taxas, não obstante se usa essa expressão. Jamais valores pagos pelos candidatos do concurso possa se equiparar às taxas tributárias previstas na legislação. (grifos nossos)

Nessa esteira também se manifestou a sexta turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ⁵ em decisão na qual enfatiza que a taxa de inscrição em concurso público não se confunde com tributo, conforme julgado abaixo colacionado:

**RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA.
CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO.**

³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os Tribunais de Contas e o Controle sobre as Admissões no Serviço Público. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição nº 02, 2002, Ano XX.

⁴ CABRAL, Gutemberg José da Costa Marques. Direito de Exames. Cobrança de valores de inscrição em concurso público: Admissibilidade de validade de cobrança e arrecadação de valores por parte da contratada-empresa especializada em realização de concurso público, desde que seja julgado em licitação e fixado em contrato.

Disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7719
Acesso em 09 abr. 2012.

⁵ RMS 13858/MG 2001/0140705-3, de relatoria do Min. Hamilton Carvalhido, publicada em 22/09/2003, DJ, p. 385.

SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO PÚBLICO. NULIDADES. INEXISTÊNCIA. EXCLUSÃO DE SERVENTIAS. VEDAÇÃO À ACUMULAÇÃO.

[...]

3. Cobrança de taxa de inscrição não caracteriza exação ilegal, uma vez que os **concursandos não são contribuintes nem a taxa de inscrição confunde-se com tributo, destinando-se esta apenas a custear os dispêndios da entidade responsável pela organização do concurso.** (grifos nossos)

[...]

Nesse sentido, também já se pronunciou o Tribunal Justiça de Minas Gerais⁶:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Revela-se inconstitucional a lei municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, cuja matéria se refere à esfera de atuação administrativa do Chefe do Executivo, implicando invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Representação acolhida.

[...] 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.

Desta maneira, **o valor cobrado para inscrição nos concursos públicos, embora sob a denominação de "taxa", não apresenta natureza tributária.** A Constituição Federal indica a taxa como forma de contraprestação do particular pelo serviço público prestado ou colocado à sua disposição e em razão do exercício do poder de polícia. É "tributo vinculado". Daí: taxas de serviços, taxas de polícia.

O pagamento que os particulares fazem à Administração, quando se inscrevem para participar do concurso público, é uma restituição por despesas administrativas, significa dizer: efetuada com recursos públicos. Pode-se afirmar que a natureza da cobrança de valor relativo à inscrição no certame estaria mais próxima do preço público entendido como contraprestação não-tributária.

Em relação aos preços, ensina José Nilo de Castro, "são pagamentos que os particulares fazem ao Poder Público, quando facultativa e espontaneamente adquirem bem, auferem vantagens, ou se utilizam de serviços públicos ou de utilidade pública, remunerando-os de acordo com a tarifa fixada pela Administração (preço público) ou pelo valor disputado em livre concorrência entre os interessados (preço quase privado)." (Direito Municipal, 6ªed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 240).

⁶ Processo n. 1.0000.06.445487-9/000(2), de relatoria do Desembargador Kildare Carvalho, publicada em 30/11/2007.

As taxas não se confundem com os preços públicos (tarifas). A taxa é tributo, criada por lei com observância do regime jurídico tributário, é compulsória, ou seja, obrigatória para o contribuinte. A tarifa é fixada por ato do Chefe do Executivo, prévia e unilateralmente, para as utilidades e serviços prestados pelo Poder Público diretamente, ou por seus delegados, e é facultativa.

Desse teor o enunciado da Súmula 545 do Supremo Tribunal Federal:

"Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que a instituiu."

Vê-se de pronto que a contraprestação exigida para os concursos públicos não é compulsória e somente a paga quem efetivamente se inscrever no certame. [...] (grifos nossos)

Em que pese haja controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca da natureza jurídica das taxas de inscrição em concurso público, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é uníssona no sentido de que as taxas pagas pelos candidatos constituem rendas públicas, devendo ser recolhidas à conta única do Tesouro Nacional e utilizadas para o custeio das despesas de realização do certame, consoante se verifica dos julgados abaixo transcritos:

"Nesse contexto, os recursos provenientes da cobrança de taxas de inscrição para concursos realizados por essas entidades constituem receitas da União e, como tal, estão sujeitas aos mencionados preceitos. A jurisprudência desta Corte é firme nesse sentido." ⁷ (grifos nossos)

"Representação. Irregularidades em concurso público. Inobservância da Súmula nº 214 do TCU. Inspeção no órgão. Posterior rescisão do convênio celebrado com o fito de promover o certame. Perda de objeto.

[...] 4. Ao analisar o mérito da Representação, a instrução de fls. 12/19 reforça a convicção de que as receitas de taxas de inscrição de concursos públicos têm natureza jurídica de receita pública, razão pela qual devem transitar pela conta única do Tesouro Nacional. Assenta, outrossim, a necessidade de que, para a realização dos certames, haja previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária do exercício. Defende, ainda, a inadequação da utilização do instituto do convênio para a prestação dos serviços em tela". ⁸ (grifos nossos)

[...]

O entendimento doutrinário de Diogenes Gasparini⁹ vem corroborar com a tese acima esposada de que as taxas de inscrição de concursos são receitas públicas, consoante se verifica do trecho abaixo transcrito:

Nesse diapasão, não resta dúvida que a taxa cobrada na inscrição do concurso tem natureza de receita própria do ente contratante.

⁷Decisão n. 470/93-TCU-Plenário, Decisão n. 228/97-TCU-Plenário e Decisão n. 683/1997-Plenário.

⁸ Acórdão 599/2008 – TCU – 1ª Câmara, AC -0599-05/08-1, Processo n. 025.704/2007-5, Representação, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, DOU 7/03/2008.

⁹GASPARINE, Dígenes. Apud. TOURINHO, Rita. Da ação civil pública no controle da contratação de empresa para a realização de concurso público, Sergipe, ano 01, ed. 01. Disponível em: <<http://www.esmp.mp.se.gov.br/Portal/RevistaESMP>> Acesso em 13 abril de 2012.

*Considerada receita pública, **deverá obedecer ao regime das despesas e receitas instituído pela Lei Federal nº 4320/64**, devendo ingressar e sair dos cofres públicos obedecendo as regras estabelecidas pelo referido diploma. (grifos nossos)*

Assim, o que se conclui é que os valores pagos pelos particulares a título de taxas de inscrição em concurso público, destinados especificamente ao ressarcimento das despesas da Administração Pública com a elaboração e aplicação de provas e com a nomeação dos candidatos aprovados, constituem receita pública, devendo observar o disposto na Lei nº 4.320/64.

Dito isto, passo à resposta, em tese, dos questionamentos formulados pelo consulente. O primeiro ponto questionado é se **a Câmara Municipal poderia abrir conta corrente exclusiva para o recebimento de valores provenientes da taxa de inscrição para Concurso Público para o provimento de cargo no Poder Legislativo local.**

Acerca dessa indagação, cumpre informar que o entendimento sumulado pelo Tribunal de Contas da União é no sentido de que os valores recolhidos a título de taxa de inscrição em concurso público devem ingressar nos cofres públicos, integrando as tomadas ou prestações de contas dos responsáveis. Nesse ensejo, transcrevo o inteiro teor da súmula 214 do TCU:

Súmula n. 214 do TCU - “Os valores correspondentes às taxas de inscrição em concursos públicos devem ser recolhidos ao Banco do Brasil S.A., à conta do Tesouro Nacional, por meio de documento próprio, de acordo com a sistemática de arrecadação das receitas federais prevista no Decreto-lei nº 1.755, de 31/12/79, e integrar as tomadas ou prestações de contas dos responsáveis ou dirigentes de órgãos da Administração Federal Direta, para exame e julgamento pelo Tribunal de Contas da União.” (grifos nossos)

Analisando o teor da súmula supramencionada, verifica-se que ao se referir à sistemática de arrecadação das receitas públicas, ela faz remissão expressa ao Decreto-lei nº 1.755/79, o qual determina em seu art. 1º, *caput*, que *a arrecadação de todas as despesas da União far-se-á na forma estabelecida pelo Ministério da Fazenda, devendo seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional.*

A conta única que concretiza o princípio da unidade de caixa tem fundamento legal no § 3º do art. 164 da Constituição da República de 1988, *in verbis*:

Art. 164, § 3º. As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. (grifos nossos)

O princípio da unidade de tesouraria também encontra respaldo no artigo 56 da Lei nº 4320/64, *in verbis*:

Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio da unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais. (grifos nossos)

Considerando que a Câmara Municipal não possui receita própria, os valores recolhidos a título de taxa de inscrição em concursos públicos, embora possam ser

recolhidos na conta única da Câmara, pertencem ao Município, sendo contabilizados pelo Poder Executivo, consoante se depreende da Resolução de Consulta n. 22/2011 do Tribunal de Contas do Mato Grosso, conforme julgado abaixo colacionado:

CÂMARA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. INCLUSÃO NO LIMITE. 1) As receitas decorrentes das inscrições de concurso público realizadas pela Câmara Municipal pertencem ao Município, contabilizadas pelo Poder Executivo. 2) Cabe ao Poder Legislativo a despesa com a realização de concurso público para preenchimento de cargos do seus quadros. 3) É possível a realização de concurso público em conjunto da Câmara Municipal com a Prefeitura. Neste caso, havendo o rateio das despesas, somente a parcela paga pelo legislativo integrará o limite de gastos com a Câmara Municipal. (grifos nossos)

Considerando que as taxas de inscrição nos concursos públicos possuem natureza de recurso público, a Câmara Municipal, de acordo com o princípio da unidade de caixa previsto na legislação constitucional e infraconstitucional, deve recolher em sua conta única os valores pagos a título de taxa de inscrição.

Cumpra informar ainda que, consoante a Revista Zênite¹⁰, “os valores que ingressam nos cofres públicos decorrentes dos pagamentos das referidas taxas não são receitas comuns e desvinculadas, devendo ser destinadas única e exclusivamente para permitir a participação dos particulares no concurso público”.

Assim, a receita arrecadada pela Câmara em sua conta única a título de taxa de inscrição dos interessados em participarem do concurso será contabilizada pelo Poder Executivo, devendo o órgão legislativo destiná-la unicamente ao custeio das despesas com a realização do certame. Havendo arrecadação superior aos gastos decorrentes da realização do concurso público, essa diferença não pertencerá aos cofres da Câmara, mas sim, à conta única do Tesouro Municipal.

Corroborando a tese acima esposada, destaco os julgados da lavra do Tribunal de Contas da União em que se aplicou a súmula nº 214 do TCU.

“Ementa: o Tribunal de Contas da União fez referência à Súmula/TCU nº 214, no sentido de que os valores correspondentes às taxas de inscrição em concursos públicos fossem recolhidos no Banco do Brasil S.A, por meio de documento próprio”.¹¹ (grifos nossos)

“Ementa: TCU determinou à Fundação Universidade do Rio de Janeiro que: a) organizasse um sistema de controle de custos, de modo a permitir que fosse estimada (com maior precisão) o valor da taxa a ser cobrada dos candidatos quando da realização de vestibulares; b) considerasse como públicos os recursos financeiros oriundos das taxas de inscrição nos processos seletivos, consoante entendimento consubstanciado no

¹⁰ Revista Zênite. Perguntas e Respostas 396/100/NOV 2009 – Concurso Público- Taxa- Certame não realizado – Devolução – Dever da Administração.

¹¹ Acórdão n. 1239/2005, TCU, 1ª Câmara, TC-008531/2005-1, item 1.1.4, publicado no DOU de 06/07/2005, S.1, p.221, item 1.1.4..

Enunciado nº 214 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União.¹² (grifos nossos)

“SOLICITAÇÃO. IRREGULARIDADES NA PROMOÇÃO DO XI CONCURSO PÚBLICO PARA JUIZ SUBSTITUTO.

DETERMINAÇÕES. APENSAMENTO ÀS CONTAS DO CORRENTE EXERCÍCIO

1 - Consubstancia desrespeito ao princípio da unidade e universalidade do orçamento, a captação de receita e a realização de despesas para a promoção de concurso público, delegadas a pessoa jurídica de direito privado.(...)

[VOTO]

Os valores recebidos a título de inscrição, a meu ver, são indubitavelmente recursos públicos, visto serem de recolhimento compulsório para os interessados e serem vinculados a uma prestação do Estado, ou seja, são efetivamente taxas, espécie de tributo. Além disso, destinam-se a cobrir uma despesa de caráter eminentemente público: a realização de concurso para o cargo de Juiz Substituto.

Essa circunstância evoca a existência de ilegalidades concernentes à administração financeira desses recursos e à inobservância do princípio da licitação e da isonomia.

No que concerne ao primeiro aspecto, entendo que a estruturação 'atípica' da captação de receita e da realização de despesas se consubstanciou em desrespeito aos princípios da unidade e da universalidade do orçamento, que preceituam que todas as receitas e despesas públicas devem estar consignadas num único documento e numa única conta, vedando-se controles financeiros, contábeis ou orçamentários 'paralelos', como se conclui da leitura do art. 165 da Constituição Federal, do art. 2º da Lei nº 4.320/64, do art. 2º do Decreto nº 93.872/86, do Decreto-lei nº 1.755/79 e da Súmula nº 214 desta Corte.

[...]

ACORDAM [...] em:

9.1. determinar ao Tribunal Regional Federal - TRF/2ª Região que:

[...]

9.1.2. abstenha-se de firmar novas avenças que tenham como objeto a delegação da administração financeira da realização de concursos públicos, por contrariar o disposto no art. 165 da Constituição Federal, no art. 2º da Lei n.º 4.320/64, no art. 2º do Decreto n.º 93.872/86 e no Decreto-lei nº 1.755/79;

(...)”.¹³ (grifos nossos)

Assim, conclui-se que a receita destinada à realização de concurso público da Câmara Municipal pertence ao Poder Executivo, devendo ser por ele contabilizada no seu orçamento anual. Já à Câmara Municipal compete o recolhimento das taxas de inscrição dos candidatos na sua conta única, devendo destiná-las exclusivamente ao

¹² Acórdão nº 6/2007 – TCU – Plenário, TC-004139/2002-5, itens 9.3.1 e 9.3.6, publicado no DOU de 22/01/2007, S.1, p.67.

¹³ AC-1906-38/07 – Plenário, TC-013-875-2007-0, publicado no DOU no dia 14/09/2007.

custeio das despesas com o concurso público. Caso a receita arrecadada supere o valor gasto com a realização do certame, a diferença pertencerá à conta única do tesouro municipal em observância ao princípio da unidade de tesouraria insculpido no artigo 56 da Lei 4320/64, uma vez que tais recursos são considerados receitas públicas pertencentes ao Poder Executivo Municipal.

Diante do acima exposto, respondo ao primeiro questionamento no sentido de que **o recolhimento dos valores recebidos a título de taxa de inscrição, destinados ao custeio das despesas efetuadas com a realização do concurso público para o provimento de cargo nos seus quadros, se dá na conta única da Câmara Municipal, sendo vedada a criação de caixas especiais, nos termos do artigo 56 da Lei n.4320/64.** Vale destacar que caso o valor auferido com as taxas de inscrição seja superior ao valor gasto com a realização do concurso público, essa diferença pertencerá aos cofres municipais.

A segunda indagação é acerca da **possibilidade de a receita arrecadada pelo Poder Legislativo Municipal, proveniente de taxa de inscrição para Concurso Público, poder ser utilizada para pagamento dos serviços prestados pela empresa vencedora do processo licitatório para realização de concurso público.**

Para responder ao questionamento do consulente, faz-se necessário tecer considerações acerca da possibilidade de a Administração Pública celebrar contrato de risco com as empresas realizadoras dos concursos públicos.

Acerca da formalização de contratato de risco no âmbito da Administração Pública, cumpre informar que, segundo julgado da lavra do Tribunal de Contas de Santa Catarina¹⁴ abaixo colacionado, é possível sua celebração somente se ficar estabelecido no edital e no contrato que a empresa contratada para a prestação do serviço será remunerada exclusivamente pelas taxas de inscrição dos candidatos, pois, dessa forma, não haverá qualquer dispêndio de recursos por parte do poder público.

“Somente é admissível o contrato de risco (“ad exitum”) na Administração Pública quando o Poder Público não despender qualquer valor, sendo a remuneração do contrato exclusivamente o valor das inscrições em concurso público pago pelos interessados. A Concorrência é a modalidade de licitação adequada para a celebração deste tipo de contrato, onde o critério de julgamento será a oferta do menor valor por inscrição, limitado a um valor máximo especificado pela Administração no edital.” (grifos nossos)

O julgado acima colacionado exige a previsão no edital do valor máximo a ser pago à instituição realizadora do concurso público.

Trago à baila ainda julgado da lavra do Tribunal de Contas do Mato Grosso que vem corroborar com a tese acima esposada, ressaltando, inclusive, a necessidade de se definir com clareza como se dará a remuneração dos serviços contratados, especialmente quando o pagamento da instituição contratada para a realização do concurso público for efetuado por meio dos recursos auferidos com as taxas de inscrição dos candidatos, conforme julgado colacionado abaixo:

Acórdão nº 1.053/2007 (DOE 28/05/2007). Previdência. RPPS.

¹⁴ TCE-SC, prejulgado nº 1213

Concurso público. Possibilidade de realização direta ou por empresa especializada, contratada mediante licitação. Possibilidade de remuneração do contrato com base em valores fixos ou variáveis, atendidas as condições. Posse dos aprovados: competência do dirigente máximo.

O concurso público para admissão de pessoal pode ser realizado diretamente pelo RPPS ou por empresa especializada, contratada mediante procedimento licitatório. A modalidade licitatória dependerá do valor estimado do contrato.

O pagamento à contratada ocorrerá conforme previsão contratual, sendo possível a remuneração em valores fixo ou variável, em conformidade com o número de inscritos, por exemplo. Neste caso, é imprescindível que a Administração Pública faça previsão dos valores globais ou máximos do contrato a ser firmado, estimando o montante a ser arrecadado com as inscrições pagas, em cumprimento às normas orçamentárias e financeiras pertinentes.

Para dar posse aos candidatos aprovados, é autoridade competente o dirigente máximo do órgão ou da instituição, salvo se existir previsão diversa na legislação. Caso o Fundo de Previdência possua natureza contábil, a autoridade competente será o chefe do Poder Executivo. (grifos nossos)

Assim, no que tange à forma de remuneração da instituição contratada para a realização de concurso público, destaca-se que o Tribunal de Contas do Mato Grosso admitiu a possibilidade de a remuneração ser variável de acordo com o número de inscritos ou fixa, definida no edital e no contrato.

Eventualmente pode acontecer de os valores arrecadados com as taxas de inscrições serem superiores ao limite previsto no contrato, por essa razão faz-se necessário que haja previsão no edital e no contrato de que, havendo diferença a maior referente ao valor do serviço contratado e as receitas obtidas com as inscrições realizadas pelos candidatos, esta **diferença não deverá ser revertida ao particular**.

À guisa de exemplo, o Tribunal de Contas da União, na contratação de empresa para realização de concurso público para ingresso de servidores em seus quadros, estabeleceu cláusula determinando que eventuais valores que superassem o teto previsto no contrato deveriam permanecer nos cofres públicos. Senão, vejamos:

8.2.11 – Os valores das taxas de inscrição serão depositados em conta única do Tesouro Nacional, por meio de GRU (Guia de Recolhimento da União), na Unidade Gestora 154079 e Gestão 15257 – Centro de Seleção e Promoção de Eventos – CESPE, Banco do Brasil S/A – 001, Agência: 1607-1, Conta Corrente: - 997380632.

...

8.5 – Caso o valor pertinente à arrecadação das taxas de inscrição seja superior ao preço do serviço acertado neste contrato, esta diferença a maior deverá ser revertida ao Tesouro Nacional.¹⁵

¹⁵ Contrato nº 01/2007 – ISC/TCU – Concurso Público para Técnico e Analista de Controle Externo.

Diante do acima exposto, respondo ao segundo questionamento no sentido de que a receita arrecadada pelo Poder Legislativo Municipal, proveniente de taxa de inscrição para Concurso Público, pode ser utilizada para pagamento dos serviços prestados pela empresa contratada para realização de concurso público, desde que os editais de licitação especifiquem se a remuneração da empresa contratada se dará de forma fixa ou variável, em conformidade com o número de inscritos ou de acordo com as receitas auferidas com a inscrição dos candidatos. Caso a remuneração da contratada seja variável, feita exclusivamente por meio das receitas auferidas com a inscrição dos candidatos, o edital tem que prever os valores globais e máximos do contrato a ser firmado, estimando o montante a ser arrecadado com as inscrições pagas, bem como deve prever, tanto no edital como no contrato, cláusula estabelecendo que os valores recolhidos que superarem o previsto no contrato pertencerão aos cofres municipais.

A terceira indagação é acerca da **possibilidade de os valores das inscrições para concurso público serem depositados diretamente na conta da contratada, considerando que a remuneração do contratado seria feita exclusivamente por meio das taxas de inscrição realizadas.**

Antes de responder ao terceiro questionamento do consultante, faz-se necessário frisar que a Câmara Municipal de Sapucaí-Mirim é um órgão legislativo pertencente à Administração Direta Municipal, razão pela qual o seu orçamento fiscal deve estar contemplado na Lei Orçamentária Anual, consoante preceitua o artigo 165, § 5º, inciso I da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 165, § 5º. A lei orçamentária anual compreenderá:

I- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

(...)

A Lei do Orçamento Público do Município deverá discriminar as receitas e despesas da Câmara Municipal, consoante preceituam os artigos 2º, 3º, 4º e 6º da Lei n.4.320/64, *in verbis*:

Art. 2º. A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evitar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípio de unidade, universalidade e anualidade.

Art.3º.A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da Administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no art. 2º.

Art. 6º. Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer reduções.

O princípio da universalidade, insculpido no artigo 165, § 5º da CR/88 e nos artigos 3º e 4º da Lei n. 4320/1964 estabelece que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas da Administração.

Outrossim, como já mencionado na resposta ao segundo questionamento, o recolhimento da receita deve ser feito em observância ao princípio da unidade de tesouraria, sendo vedada a fragmentação para a criação de caixas especiais, nos termos do disposto no artigo 56 da lei n. 4320/64.

Importa esclarecer ainda que as despesas com a realização do concurso, para serem consideradas regulares, necessitam passar por três fases: o empenho, a liquidação e o pagamento. A Nota de empenho é documento utilizado para garantir que foi realizada a reserva orçamentária do valor a ser pago ao contratado. As notas fiscais assinadas pelo responsável são documentos que comprovam a liquidação da despesa que é a forma de se verificar o direito do credor ao pagamento, atestando a prestação do serviço ou a entrega do bem. A autorização para pagamento é o documento que determina o pagamento da despesa liquidada.

Assim, o depósito dos valores referentes às taxas de inscrição diretamente na conta da contratada, a meu ver, configuraria renúncia e omissão de receita e antecipação de pagamento, violando as fases de liquidação da despesa, uma vez que a contratada estaria sendo remunerada sem que houvesse a comprovação efetiva da prestação do serviço.

Nesse cenário, a fiscalização dos gastos públicos e o princípio da transparência também ficariam comprometidos caso os recursos públicos fossem depositados diretamente na conta da contratada.

Por fim, não visualizo a possibilidade de delegar a administração e gerenciamento de recursos públicos a uma empresa privada contratada para a realização do concurso.

O entendimento dos Tribunais de Contas de Alagoas e do Mato Grosso tem sido no sentido de que **é ilegal o depósito das receitas decorrentes das inscrições dos candidatos ao concurso público diretamente na conta bancária da empresa contratada**, o que vem corroborar com a tese acima esposada, consoante se verifica dos julgados abaixo colacionados:

“EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO DA PREFEITURA DE MESSIAS. SANEAMENTO NECESSÁRIO. ENCERRAMENTO DA FASE DE INSTRUÇÃO. EXISTÊNCIA DE DIVERSOS VÍCIOS. CONVERSÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. MÉRITO. IRREGULARIDADES NO PROCESSO LICITATÓRIO E CONTRATO. ANULAÇÃO. DETERMINAÇÃO AO GESTOR. MULTA. RECOMENDAÇÕES.

(...)

4. As taxas correspondentes à inscrição em concursos públicos devem ingressar nos cofres públicos, integrando as tomadas ou prestações de contas, sendo indevido o depósito das receitas decorrentes das inscrições dos candidatos diretamente na conta bancária da empresa contratada.”

¹⁶*(grifos nossos)*

¹⁶ Parecer n.1125/2011/PG/RS, Processo TCE/AL n. 005898/2011 (anexos: 6353/2011; e 6874/2011), Rel. Cons. Rosa Maria Ribeiro de Albuquerque Freitas, Representação. Concurso Público da Prefeitura de Messias

“Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE PONTES E LACERDA. CONSULTA. LICITAÇÃO. DISPENSA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. *É legal a contratação de empresas para realização de concurso público por dispensa se a situação se enquadrar em uma das hipóteses estabelecidas no artigo 24 da Lei de Licitações, preenchendo todos os requisitos que o legislador expressamente indicou para cada situação, sendo indispensável à formalização de processo administrativo.*

CONCURSO PÚBLICO. PAGAMENTO. DEPÓSITO DAS RECEITAS AUFERIDAS COM AS INSCRIÇÕES DOS CANDIDATOS AO CONCURSO PÚBLICO DIRETAMENTE À CONTRATADA. IMPOSSIBILIDADE. 1) ***É ilegal o depósito das receitas decorrentes das inscrições dos candidatos ao concurso público diretamente na conta bancária da empresa contratada, por afrontar os princípios da oportunidade, da universalidade, do orçamento bruto e da unidade de caixa, além de configurar omissão de receitas e violação aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência, devendo o Poder Público ter o controle e prestar contas das receitas e despesas que irá realizar.*** 2) ***É legal a celebração de contrato de risco para contratação de empresa realizadora de concurso público, devendo a Administração Pública prever no edital e no contrato valor fixo ou variável, de acordo com o número de inscritos ou de acordo com as receitas auferidas com as inscrições dos candidatos, limitando esta remuneração a um valor máximo dos serviços prestados, observando as normas orçamentárias e financeiras que exigem a previsão das despesas a serem pagas.***

CÂMARA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. INCLUSÃO NO LIMITE. 1) ***As receitas decorrentes das inscrições de concurso público realizadas pela Câmara Municipal pertencem ao Município, contabilizadas pelo Poder Executivo.*** 2) ***Cabe ao Poder Legislativo a despesa com a realização de concurso público para preenchimento de cargos dos seus quadros.*** 3) ***É possível à realização de concurso público em conjunto da Câmara Municipal com a Prefeitura. Neste caso, havendo o rateio das despesas, somente a parcela paga pelo Legislativo integrará o limite de gastos com a Câmara Municipal.*** ¹⁷ (Grifos nossos).

Nessa esteira também é o entendimento do Tribunal de Contas da União, consoante se verifica das decisões abaixo transcritas:

“(…)

1.4.1.1 considere como públicos os recursos financeiros oriundos de taxas de inscrição nos processos seletivos, consoante entendimento consubstanciado no Enunciado nº 214 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

¹⁷ TCE/MT, Processo n.º 16.517-4/2010, Consulta, Rel. Conselheiro Domingos Neto, Resolução de Consulta nº 22/2011.

1.4.1.2 abstenha-se de firmar novas avenças que tenham por objeto a delegação da administração financeira da realização de concursos públicos a entidade privada, por contrariar o disposto no art. 165 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei nº 4.320/64;¹⁸(grifos nossos) (...)

1.1. ao Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo que:

1.1.1. proceda ao devido certame licitatório para a contratação de serviços de terceiros, conforme dispõem o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/1993, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 24 e 25, que deverão ser necessariamente justificadas, como determina o art. 26 da referida lei;

1.1.2. atente para que os valores correspondentes às taxas de inscrição em concursos públicos sejam recolhidos diretamente pela entidade, por meio de documento próprio, conforme normas específicas (Lei n. 4.320/1964 e legislação correlata) e determinação constante do Acórdão 1239/2005 - 1ª Câmara (Relação n. 92/2005).¹⁹(grifos nossos)(...)

Nessa mesma linha também se manifestou a procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Dra. Elke Soares de Moura Silva, em parecer exarado no bojo do processo de Edital de Concurso Público n. 876729, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, consoante se verifica do trecho abaixo transcrito:

(...)

“1 - Do pagamento do valor da inscrição

O edital convocatório do concurso público examinado não estabelece em nome de quem deverá ser efetuado o pagamento da taxa de inscrição.

É que, constituindo o valor cobrado a título de inscrição em concurso público receita pública pertencente à entidade federativa realizadora do concurso, nesta condição, deve ser recolhida aos cofres públicos e contabilizada de acordo com as regras do Direito Financeiro.

Desta feita, no presente caso, deverá ser comprovado nos autos o recolhimento do valor da taxa de inscrição em nome da Câmara Municipal de João Monlevade, observadas as regras do Direito Financeiro e sua apropriação e contabilização de acordo com a Lei nº 4.320/64.”

(...)

Assim, em conformidade com o entendimento jurisprudencial, com o parecer da procuradora e com os argumentos acima esposados e levando-se em consideração que os valores decorrentes do pagamento de taxas de inscrição nos concursos públicos são receitas públicas que devem observar a Lei nº 4320/64, considero ilegal o depósito das referidas quantias diretamente na conta bancária da empresa organizadora do concurso público.

Os valores das taxas de inscrição, conforme já explicitado alhures, na resposta ao primeiro questionamento, devem ser depositados em conta única da Câmara Municipal e eventuais diferenças entre os valores das taxas recolhidas e o gasto efetivo com o

¹⁸ Relação n. 14./2008, Acórdão n.1317/2008, TCU- Plenário, Denúncia, Rel. Ministro Aroldo Cedraz.

¹⁹ Relação n. 17/2008, Acórdão 403/2008, TCU- 1ª Câmara, Representação, Rel. Auditor Marcos Bemquerer Costa.

concurso público pertencerão à conta única do Tesouro Municipal, em consonância com os princípios da universalidade, do orçamento bruto e da unidade de caixa. Ademais, compete ao Poder Público controlar as receitas e despesas que irá realizar, observando o disposto nos artigos 58 a 65 da Lei n. 4320/64 e art. 14 da Lei Complementar 101/2000.

CONCLUSÃO:

Pelas razões expostas, respondo à Consulta, em tese, nos seguintes termos:

- 1 – O recolhimento dos valores recebidos a título de taxa de inscrição, destinados ao custeio das despesas efetuadas com a realização do concurso público para o provimento de cargo nos seus quadros, deve ser feito na conta única da Câmara Municipal, sendo vedada a criação de caixas especiais, nos termos do artigo 56 da Lei n. 4320/64. Vale destacar que caso o valor recolhido com as taxas de inscrição seja superior ao valor gasto com a realização do concurso, essa diferença pertencerá aos cofres municipais, em conformidade com os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e do orçamento bruto;
- 2 – A receita arrecadada pelo Poder Legislativo Municipal, proveniente de taxa de inscrição para Concurso Público, pode ser utilizada para pagamento dos serviços prestados pela empresa vencedora do processo licitatório para realização de concurso público, desde que os editais de licitação e os contratos especifiquem que a forma de remuneração da empresa contratada será fixa ou variável, em conformidade com o número de inscritos ou de acordo com as receitas auferidas com a inscrição dos candidatos. Além disso, o edital e o contrato devem estabelecer os valores globais e máximos da avença a ser firmada, com base na estimativa do montante a ser arrecadado com as inscrições, bem como devem conter uma cláusula estabelecendo que os valores recolhidos que superarem o previsto no contrato pertencerão aos cofres municipais;
- 3- Não é possível delegar a administração e gerenciamento de recursos públicos provenientes da arrecadação de taxas de inscrição em concurso público a uma empresa privada contratada para a realização do concurso público, pois, as taxas de inscrição constituem receitas públicas. Ademais, considerando que em face do princípio da transparência, compete ao Poder Público prestar contas dos seus gastos, o depósito das taxas de inscrição direto na conta da contratada ofenderia o disposto no art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000 e nos arts. 58 a 65 da Lei n. 4320/64, uma vez que configuraria renúncia e omissão de receita, além de antecipação de pagamento à contratada pela prestação do serviço, desrespeitando as fases da realização da despesa.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Acompanho o entendimento do Conselheiro Relator, e quero reiterar o voto que proferi na Consulta nº 837086, Sessão do dia 29 de agosto do ano passado, quando também entendi de igual forma. Nesse processo, falta ainda votar o Conselheiro José Alves Viana, mas é a mesma matéria.

Voto de acordo com o Relator, mas com esse esclarecimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:
Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:
Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:
Também acompanho o voto do Relator, Excelência, e sugiro inclusive a ampla divulgação do conteúdo desse voto, especialmente no site da nossa Instituição, tendo em vista que muitos jurisdicionados têm promovido contratações e, em face do que tenho visto, esses recursos têm sido carreados para as empresas contratadas.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:
Também acompanho o voto do Conselheiro Relator.
APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE,
COM AS OBSERVAÇÕES DO CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA E
DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.