



Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Interessado: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Parecer nº: 15.840

Data: 31 de janeiro de 2017

Classificação temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Concurso público.

Ementa: **DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. TAXA DE INSCRIÇÃO. RECOLHIMENTO DIRETO PELA INSTITUIÇÃO ORGANIZADORA. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. RECOMENDAÇÃO QUE SE FAZ.**

Nos termos de manifestação do Tribunal de Contas do Estado, os valores cobrados para fins de inscrição em concursos públicos deverão ser recolhidos à conta do Tesouro estadual, respeitadas as regras e imposições da legislação orçamentária.

Recomendação que se faz aos gestores para que observem a conclusão contida na Consulta nº 850.498, ao menos enquanto perdurar o entendimento do Tribunal de Contas do Estado.

Parecer

1. Trata-se de expediente encaminhado à Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado pelo Núcleo de Assessoramento Jurídica da AGE para



fins de análise e emissão de parecer sobre tema relacionado à realização de concurso público e à forma de remuneração da instituição organizadora do certame.

2. Decorrente de dúvida apresentada pela Diretoria Central de Gestão do Recrutamento e Seleção da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, a consulta encerra questionamentos acerca da *operacionalização e gerenciamento* de recursos provenientes do recolhimento de valores para fins de inscrição em concursos públicos. Buscando-se orientação sobre a natureza jurídica de tais valores, a competência para sua cobrança, a forma de seu recolhimento e de sua contabilização no orçamento, entre outras. Especialmente em razão do entendimento do Tribunal de Contas do Estado, para quem os valores pagos pelos candidatos a título de inscrição estariam enquadrados no conceito de receita pública e deverão ser recolhidos à conta do Tesouro.

3. A Assessoria Jurídico-Administrativa da SEPLAG, por meio do Parecer nº 226/2016, analisou o tema objeto da consulta e respondeu, um a um, aos oito questionamentos apresentados pelo setor técnico da Pasta. Concluindo, ao final, diante da repercussão e relevância da matéria, pelo encaminhamento do expediente a esta Consultoria Jurídica para a validação do entendimento exposto no parecer.

4. Expediente instruído com o memorando nº 592/2016/SCAP/DCGRS, que encaminha a consulta; Parecer SEPLAG/AJA nº 226/2016; Promoção subscrita por Procurador do Estado que exerce suas funções junto ao NAJ-AGE; bem como cópia do Parecer nº 15.121, de 2011, da Consultoria Jurídica e cópia do Parecer SEPLAG/AJA nº 553/2013, que igualmente tratam do tema aqui analisado.

5. Em suma, é o relatório.

I – Do entendimento do Tribunal de Contas do Estado

6. Conforme narrado, o expediente tem por fundamento fático a forma de recolhimento dos valores cobrados para fins de inscrição em concurso público. Mais precisamente, refere-se ao beneficiário de tal cobrança e à arrecadação, gerenciamento e contabilização dos recursos correspondentes. Reconhecendo-se haver indagações quanto ao pagamento da “taxa de inscrição” diretamente à instituição responsável pela organização e realização do concurso, como forma de remunerá-la pelos serviços contratados pelo órgão ou entidade da Administração Pública beneficiada.

7. A questão do enquadramento e natureza da nominada *taxa de inscrição* é matéria que carece de enfática definição e clareza. Todavia, a despeito do uso



arraigado, é certo que a utilização do termo “taxa” está destituída de precisão técnica.

8. Taxa é, nos termos do art. 145 da Constituição da República, espécie de tributo cobrado *em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição*. Como tributo que é, sua cobrança se impõe, independentemente da vontade de quem se beneficia do exercício do poder de polícia ou do serviço público que lhe é prestado ou posto à disposição.

9. Ao contrário, o valor pago para fins de inscrição em concurso público reveste-se, inequivocamente, da voluntariedade daquele que busca candidatar-se a uma vaga no serviço público. A inscrição não é algo que lhe é imposto pela Administração Pública. Sendo o valor cobrado a tal título medida destinada a custear os gastos com a realização do concurso público, mediante a remuneração daquele que presta os serviços relacionados ao processo de seleção.

10. Nesse sentido, a posição prevalecente¹ e tecnicamente adequada é a que enquadra a chamada taxa de inscrição, espécie de recurso de natureza pública, na categoria jurídica de *preço público*, com as consequências jurídicas inerentes a tal tipo de enquadramento. Inclusive, no que aqui nos interessa, para fins de definição do responsável pelo recolhimento e gerenciamento do valor arrecadado a tal título. Não se vislumbrando, sob o ponto de vista do Direito Administrativo, qualquer dificuldade no pagamento do *preço* correspondente à inscrição no concurso público diretamente à instituição responsável pela prestação do serviço. Sendo a remuneração direta do terceiro a quem o Poder Público concede o serviço, desde que observados os parâmetros e limites previstos no contrato administrativo, medida amplamente utilizada e aceita em hipóteses diversas.

11. Observa-se que a matéria já foi tema de manifestação desta Consultoria Jurídica nos idos de 2011, quando da emissão do Parecer nº 15.121, de 25 de outubro, aprovado pelo Sr. Advogado-Geral do Estado. Na oportunidade, a questão aqui enfrentada foi objeto de análise indireta, por ocasião do controle de legalidade de procedimento administrativo específico para a contratação de instituição com a finalidade de realização de concurso público para cargo determinado.

12. Referido parecer foi categórico ao reconhecer, com fundamento em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União², a regularidade da forma ali adotada de pagamento pelos serviços prestados pela fundação responsável pela

¹ Nesse sentido, a Súmula nº 545 do Supremo Tribunal Federal; STJ no RMS 13.858/MG, DJ 22/9/2013; TJMG na Apelação Cível nº 1.0471.07.090058-7/004, DJ 28/8/2012.

² TCU, Acórdão 2149/2006, Segunda Câmara.



realização do certame, mediante o recolhimento direto do custo da inscrição, revertendo-se eventual saldo ao órgão contratante.

13. No mesmo sentido o Parecer SEPLAG/AJA nº 553/201. Que, com fulcro em manifestações do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, reconheceu a legitimidade do ato de reversão dos valores arrecadados a título de inscrição em concurso público diretamente à instituição contratada. O que não descaracterizaria a natureza jurídica do recurso e não a eximiria da fiscalização pelos órgãos de controle.

14. A questão, todavia, vem sendo atualmente enfrentada e entendida de forma diversa pelos tribunais de contas.

15. Antes adotada e difundida pelos órgãos e entidades dos diversos entes da Federação – inclusive pelo próprio Tribunal de Contas da União –, a arrecadação direta do valor da taxa de inscrição pela instituição organizadora do certame, em conta própria, passou a ser rechaçada pelas cortes de contas.

16. A análise da questão sob o ponto de vista isolado do Direito Financeiro e Orçamentário levou ao entendimento hoje prevalecente junto ao Tribunal de Contas da União³ de que *os valores pagos a título de taxa de inscrição serão agora recolhidos diretamente ao Tesouro Nacional, sendo que o valor a ser pago pelo TCU à instituição executora constará de rubrica orçamentária própria, independentemente de superávit ou déficit na arrecadação das taxas de inscrição.* Entendendo o TCU que *o sistema jurídico brasileiro não comporta a realização de receita e execução de despesa por parte da Administração Pública à margem do orçamento fiscal* e que o princípio da universalidade orçamentária de que trata o art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, tem por finalidade abarcar todas as ações do Estado, sendo *instrumento de transparência e controle de sua atuação.*

17. Em Minas Gerais, o Tribunal de Contas do Estado enfrentou a questão em consulta formulada pelo Diretor da Câmara Municipal de Sapucaí-Mirim, à qual se atribuiu o nº 850.498, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres. Nela, o TCE definiu seu entendimento que a taxa de inscrição deverá ser depositada em conta única do Tesouro, vedado o depósito em caixas especiais ou em benefício direto da instituição organizadora.

³ TC-032.325/2012-6. A mudança de posicionamento do TCU teve em manifestação da Advocacia-Geral do Estado seu fundamento. O parecer que deu causa a essa mudança de entendimento (PARECER/Nº 0305 - 6.8/2012/CCV/CONJUR-MP/CGU/AGU) tinha por objeto analisar item da Resolução do TCU que tratava, à época, da sistemática de custeio das despesas com a realização de concurso. Prevendo que a “taxa” seria recolhida ao Tesouro Nacional, ficando consignado à instituição executora. O que, segundo o parecer, feriria princípios que regem a matéria orçamentária. Situação, portanto, diversa da que aqui é analisada.



18. Eis a ementa do acórdão, publicado em 3 de abril de 2013, no que interessa:

“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.

(...)

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).

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.”

19. Verifica-se assim que o Tribunal de Contas do Estado, a despeito da nebulosidade que circunda o tema – por ele mesmo reconhecida na fundamentação da decisão do relator –, analisou a questão sob o enfoque unilateral da gestão orçamentária. Partindo da premissa da “taxa de inscrição” como *receita pública*, concluiu pela inviabilidade legal da arrecadação da taxa de inscrição vir a ser promovida diretamente pela instituição organizadora, sob pena de se ferir o princípio da transparência.

20. Parece-nos, todavia, que a conclusão ali encontrada decorre de um pressuposto cuja ocorrência não se faz legalmente necessária.

II – Taxa de inscrição e receita pública



21. É certo que o conceito de *receita pública* detém natureza contábil e, por isso, pressupõe efetivo ingresso e disponibilidade de recursos no patrimônio público. Podendo-se afirmar que é receita pública toda arrecadação feita em benefício dos cofres públicos, independentemente da natureza do ato que levou ao ingresso – não importando pois se decorrente de uma relação tributária, cível ou administrativa; todos serão classificados como receita pública. Nesse sentido:

“Receita pública, em sentido amplo, é toda e qualquer entrada de recursos (valores ou bens) nos cofres públicos, seja a que título for, isto é, qualquer que seja a razão que lhes dê origem.

Em sentido estrito, consoante o magistério de Aliomar Baleeiro, é a entrada de recursos que, integrando-se no patrimônio público, sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.” (RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Curso de direito financeiro. São Paulo: Saraiva, 2012)

22. Em assim sendo, a classificação de determinado recurso como receita pública depende do seu *efetivo ingresso* em conta do ente público. A partir de quando, verificado o ingresso, aplicar-se-á o regime jurídico incidente sobre as receitas públicas, com os princípios e regras de Direito Financeiro que lhe são inerentes.

23. O equívoco da tese sustentada pelo Tribunal de Contas do Estado ao responder à referida Consulta, a nosso ver, é querer definir como *receita pública* tudo aquilo que se entende que deveria necessariamente ingressar nos cofres públicos. Sem apontar, porém, o motivo que impõe tal ingresso. Em outras palavras: definir o regime aplicável a determinado recurso sem fundamentar a razão legal pela qual esse mesmo recurso deverá ser arrecadado pelo próprio ente interessado, transformando a consequência – incidência das regras inerentes às receitas públicas – em causa para a arrecadação direta.

24. É patente que após o ingresso e disponibilidade do recurso arrecado em conta pública, aplicam-se necessariamente os princípios e disposições da legislação orçamentária. Não se discordando da manifestação do TCE-MG acerca de tal ponto. Ocorre que a mesma manifestação falha ao não fundamentar as razões que levariam à necessidade dos valores serem recolhidos diretamente pelo ente público.

25. A julgar do entendimento do Tribunal de Contas, a conceituação de determinado valor como receita pública reside na natureza pública que permeia o motivo da cobrança. Entendimento esse que, se aplicado indistintamente, impõe a incidência de suas conclusões também às tarifas cobradas por concessionários de serviços públicos e, igualmente, aos casos de parafiscalidade.



26. Não é, obviamente, o que ocorre. Citando-se como exemplos as tarifas de telefonia, preços de pedágio e as contribuições sindicais. Todos eles valores arrecadados com fundamento em obrigações e atividade sujeitas ao regime de Direito Público. Mas que, cobrados em nome do Estado diretamente por terceiros, não são considerados receitas públicas para fins orçamentários. Razão pela qual sobre eles não incidem as regras e princípios orçamentários, inexigindo-se, ainda, que ingressem nos cofres públicos – sem que disso se entenda incorrer em afronta aos princípios da universalidade, transparência etc.

27. Observa-se, pois, que a incidência do regime jurídico aplicável às receitas públicas pressupõe o ingresso; sem se confundir com o fundamento jurídico que imponha a arrecadação direta e conseqüente ingresso de valores na conta do Tesouro. Uma vez verificado o ingresso, incidem as normas inerentes àquele regime jurídico.

28. Reforça-se. As normas orçamentárias não servem, como leva a crer o TCE-MG, como fundamento para o ingresso. É receita pública aquilo que de fato ingressa no Tesouro; sendo que a razão desse ingresso está fundamentada em normas de outros ramos do Direito, a exemplo do Direito Tributário e do Direito Administrativo. Fazendo-se, portanto, imprescindível buscar em outras fontes as razões que imporiam a cobrança direta pelo Estado dos valores arrecadados a título de inscrição em concursos públicos por ele realizados.

29. Nesse aspecto, como serviço público que é – em seu sentido *lato* –, à realização de concursos para o provimento de cargos públicos aplica-se o regime jurídico de Direito Administrativo incidente sobre os serviços públicos em geral. Que, por sua vez, está permeado de exemplos em que se admite a atuação de parceiros privados em nome do Estado, mediante contrato prévio com o ente titular do serviço público transferido a terceiros. Atuação essa que justifica, inclusive, a cobrança direta de preços públicos dos usuários dos serviços como forma de remuneração de seu prestador, no âmbito da outorga que lhe foi concedida. Sem a necessidade de ingresso desses valores nos cofres públicos e, tampouco, da contabilização desses valores nos orçamentos dos entes concedentes.

30. Situação que não afasta, obviamente, o poder de controle e gestão da Administração Pública sobre os valores arrecadados, incidindo sobre o contrato as regras e princípios de Direito Público, especialmente as que impõem a publicidade e transparência no trato da coisa pública.

31. *In casu*, a arrecadação direta da taxa de inscrição pela instituição organizadora, a nosso ver, não impede, por si só, a transparência na gestão





administrativa dos recursos arrecadados. Ademais, a intermediação da arrecadação do preço público pode ser interpretada como legítima forma de atuação de terceiro em nome do Estado. Medida financeira da qual não resulta, necessariamente, a dispensa da adoção de instrumentos de natureza contábil, mediante previsão e registro da receita e empenho da despesa, recolhendo-se ao Tesouro o que sobejar ao preço do contrato ou complementando-se, mediante previsão orçamentária específica da despesa, o que faltar para a integral remuneração do prestador do serviço. Tudo visando o pleno atendimento da legislação financeira e orçamentária.

32. Entendendo-se, a exemplo do que ocorre em matéria tributária, que a “parafiscalidade” não tem o condão de alterar a natureza da verba arrecadada por terceiros, que permanece sendo pública. Dispensando-se, todavia, em razão do não ingresso dos recursos nos cofres públicos, a integral incidência das regras de Direito Financeiro, pois *receita pública* não há.

III – Da orientação e resposta à consulta

33. Por tais motivos, reconhece-se que a questão comporta entendimento e defesa em sentido oposto ao manifestado na situação em destaque. Havendo argumentos jurídicos sólidos aptos a afastar a conclusão a que chegou o Tribunal de Contas do Estado.

34. Ocorre que razões de cunho prático nos levam a orientar o gestor a atuar nos termos do entendimento adotado pelo TCE-MG.

35. Decerto, embora despida a decisão de força cogente à Administração Pública estadual, considerando a função institucional do Tribunal de Contas em exercer o controle dos atos de gestão do Poder Executivo, a argumentação em sentido divergente parece-nos sem propósito. Podendo, inclusive, levar o gestor a responder por atos praticados em dissonância ao entendimento ali vigente.

36. Sobretudo quando se verifica a tramitação, perante o mesmo Tribunal, de representação ainda pendente de julgamento definitivo em que se discute, justamente, a legalidade do ato e consequente responsabilização de gestores públicos do Poder Executivo estadual em razão do recolhimento, diretamente à instituição organizadora, dos valores pagos a título de inscrição em concurso público⁴.

⁴ Processo nº 951.662, instaurado por representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado contra servidores e dirigentes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.





37. Cumpre-nos, portanto, conquanto se entenda juridicamente defensável a adoção de tese oposta, opinar pela conveniência do gestor público aderir aos termos do entendimento manifestado pelo TCE-MG⁵, ao menos até que sobrevenha eventual entendimento divergente por parte do mesmo Tribunal.

38. Referendando-se, por tal motivo, o entendimento contido no Parecer SEPLAG/AJA nº 226/2016 ao responder, com base em manifestação do Tribunal de Contas do Estado, aos questionamentos que lhe foram apresentados.

39. Vale dizer. Uma vez definido que a arrecadação dos valores cobrados a título de inscrição em concursos públicos se dará em benefício direto do Tesouro estadual, o regramento sobre ela incidente é, integralmente, aquele aplicável às demais receitas públicas pagas em benefício direto da conta única do tesouro estadual. Devendo-se observar todos os requisitos e exigências de ordem administrativa e orçamentária que lhe são decorrentes, como bem apontado e fundamentado no parecer ora referendado.

40. Não restando de nossa parte, portanto, considerações outras a fazer senão recomendar a aprovação do parecer que ora nos é colocado à análise.

Conclusão

41. Diante de todo o exposto, ratifica-se o entendimento contido no Parecer SEPLAG/AJA nº 226, de 9 de dezembro de 2016, da Assessoria Jurídico-Administrativa da SEPLAG, pelos argumentos e fundamentos nele contidos, que passam a ser parte integrante deste parecer que se propõe seja referencial à Administração Pública estadual.

42. Recomendando-se sejam observadas, *enquanto reflita o entendimento vigente do Tribunal*, as conclusões contidas no julgamento da Consulta nº 850.498 do Tribunal de Contas do Estado em matéria de pagamento e arrecadação de valores cobrados para fins de inscrição em concursos públicos. A despeito da viabilidade jurídica da defesa de tese diversa.

43. Mostrando-se conveniente que tais valores sejam recolhidos à conta do Tesouro estadual, respeitadas as regras e imposições da legislação orçamentária.

⁵ Encampado pelo TJMG no julgamento da Apelação Cível nº 1.0382.13.006231-0/002, da 7ª Câmara Cível, publicado em 24/08/2015.



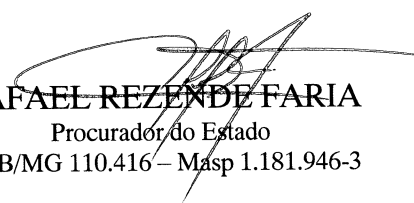
ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado
Consultoria Jurídica

Afastando-se o pagamento do valor da inscrição diretamente à instituição responsável pela organização e realização do concurso público.

44. É como opinamos. À superior análise.

Belo Horizonte, 10 de janeiro de 2017.


RAFAEL REZENDE FARIA
Procurador do Estado
OAB/MG 110.416 – Masp 1.181.946-3

Aprovado em 30 de janeiro de 2017.


Danilo Antônio de Souza Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica


Onofre Alves Batista Júnior
Advogado-Geral do Estado