



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO Nº: 1.041.578

NATUREZA: CONSULTA

CONSULENTE: ANDERSON ROBERTO NACIF SODRÉ, dirigente do Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento do Município de Ponte Nova

Trata de Consulta eletrônica (peça nº 2) formulada pelo Sr. Anderson Roberto Nacif Sodré, Diretor do Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento do Município de Ponte Nova – DMAES, perante este Tribunal de Contas, objetivando pronunciamento sobre os seguintes questionamentos:

- “1) Autarquia Municipal poderá abrir conta bancária para arrecadas as taxas de inscrição de concurso público?*
- 2) Caso o valor arrecadado com as taxas de inscrição ser superior ao valor da despesa com a realização do concurso público, a diferença pertencerá à Autarquia Municipal?*
- 3) A abertura de conta bancária para arrecadar as taxas de inscrição de concurso público afronta o artigo 56 da Lei 4.320?”*

Após ocorrida a distribuição, o Relator determinou (peça nº 4) que fosse colhida a manifestação da Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência que emitiu análise constante da peça nº 5.

Ato contínuo, em atendimento à determinação do Relator (peça nº 6), a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão se manifestou no sentido de que a consulta formulada “aborda questões que ultrapassam às atribuições desta Coordenadoria”, conforme se infere da peça nº 7.

À vista desta manifestação, o Conselheiro Mauri Torres determinou à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (peça nº 8) que fosse elaborado estudo técnico acerca das indagações formuladas pelo Consulente.

É o relatório, no essencial.

DA ANÁLISE DA CONSULTA FORMULADA

Inicialmente, cabe registrar que por força do art. 210-B, § 1º, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 12/2008), a consulta somente versará sobre matéria em tese e não sobre caso concreto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Da leitura dos pontos destacados na Consulta constata-se que a dúvida do Consultante, de caráter geral, se refere à eventual contabilização, em entidade da administração indireta, de recursos provenientes de inscrições cobradas de candidatos a concurso público.

Este Tribunal, como asseverado pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (peça nº 5), se pronunciou sobre o tema quando a entidade promotora do concurso público é a Câmara Municipal, órgão do Poder Legislativo, conforme se infere das Consultas nº 850.498 e nº 837.086.

Em se tratando de autarquia a situação é diferente.

Senão, vejamos:

Segundo a clássica conceituação¹, “autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições específicas”.

Por ser autônoma, a autarquia não age por delegação mas, sim, por “direito próprio e com autoridade pública, na medida do *jus imperii* que lhe foi outorgado pela lei que a criou”².

Citando as características das autarquias, Heilio Kohama³ deixa explícito que elas podem ser descritas da seguinte forma:

“(…)

c) seus bens e rendas constituem patrimônio próprio (público);

d) o orçamento é idêntico ao das entidades estatais, obedecido o disposto nos arts. 107 a 110 da Lei nº 4.320/64.”

Com efeito, a Lei de Contabilidade Nacional dispõe de um Título específico para disciplinar a contabilização das autarquias e outras entidades da Administração Direta, *verbis*:

“Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da união, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

¹ Meirelles, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 38ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 391

² *Op. Cit.*, p. 392

³ Kohama, Heilio, *in* Contabilidade Pública: Teoria e Prática, 3ª ed., São Paulo: Atlas, p. 35/36



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

Art. 108. Os orçamentos das entidades referidas no artigo anterior vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela inclusão:

I – como receita, salvo disposição legal em contrário, de saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas;

II – como subvenção econômica, na receita do orçamento da beneficiária, salvo disposição legal em contrário, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas.

§ 1º. Os investimentos ou inversões financeiras da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, realizados por intermédio das entidades aludidas no artigo anterior, serão classificados como receita de capital destas e despesa de transferência de capital daqueles.

§ 2º. As previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades.

Art. 109. Os orçamentos e balanços das entidades compreendidas no art. 107 serão publicados como complemento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que estejam vinculados.

Art. 110. Os orçamentos e balanços das entidades já referidas obedecerão aos padrões e normas instituídas por esta Lei, ajustados às respectivas peculiaridades.

Parágrafo único. Dentro do prazo que a legislação fixar os balanços serão remetidos ao órgão central de contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário.”

Neste ponto, cabe uma ressalva quanto ao disposto no art. 107, que autoriza a aprovação do orçamento das autarquias por meio de decreto do Poder Executivo. É que a Constituição Federal exige que todo orçamento seja elaborado mediante lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sobre o tema, corrobora o entendimento acima exposto. Senão, vejamos:

*“Nesse passo, **o art. 107 da Lei nº 4.320, de 1964, não foi recepcionado pela vigente Carta Política.** Tal dispositivo facultava que o orçamento de autarquias e paraestatais pudesse ser aprovado mediante decreto do Chefe do Poder Executivo.*

Ao dispensar a permissão legal, o gasto descentralizado está a contrariar sobredita norma constitucional, bem assim o art. 167, I e II da mesma Lei Maior.”⁴ (g.n.)

Voltando ao ponto central, restou demonstrado que as autarquias se diferem das Câmaras Municipais (do ponto de vista orçamentário) por terem orçamento e receita próprios, bem como por serem entes arrecadadores e, por tais motivos, possuem a prerrogativa de fazerem sua gestão orçamentária com mais liberdade do que aquelas.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso⁵ já se pronunciou afirmando que:

“Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 3.747-8/2007

*ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 1.686/2007 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta, e nos exatos termos sugeridos pela Consultoria Técnica responder ao consulente que: 1) O Fundo de Previdência, **quando possuir natureza autárquica, poderá contabilizar os valores recebidos com as inscrições de concursos públicos, pois possui autonomia administrativa e financeira. Estes recursos poderão ser contabilizados como Receitas de Serviços - Serviços Administrativos (Código 4.1.6.0.13.0).**” (g.n.)*

Neste sentido, respondendo objetivamente à primeira indagação (a autarquia municipal poderá abrir conta bancária para arrecadar as taxas de inscrição de concurso público?), entende-se que a resposta deve ser **positiva**.

⁴ Manual Básico: o Tribunal e as Entidades Municipais da Administração Indireta, dez. 2012, disponível em <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/o-tribunal-e-as-entidades-municipais-da-administracao-indireta-dez-2012.pdf>, acesso em 24/10/18, às 11:04h

⁵ Processo nº 37478/2007, Acórdão nº 1053/2007, Parecer em Consulta, p. 28/05/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Seguindo a mesma linha de raciocínio, sendo receita de serviços da própria autarquia, uma vez que ela é a promotora do concurso público, entende-se que ocorrendo eventual sobra apurada após quitação das despesas realizadas com o aludido certame, a diferença pertencerá à autarquia municipal, razão pela qual a resposta à esta indagação do consulente também deve ser **positiva**.

Por fim, relativamente ao terceiro questionamento (a abertura de conta bancária para arrecadar as taxas de inscrição de concurso público afronta o artigo 56 da Lei nº 4.320/64?) necessário se faz tecer alguns apontamentos.

Inicialmente, o art. 56 da Lei de Contabilidade dispõe:

“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.”

A unidade de tesouraria, no dizer de Heraldo da Costa Reis & José Teixeira Machado Júnior⁶, é a característica de que:

“o recolhimento de todas as receitas das entidades governamentais sujeitas a estas normas será centralizado em uma só caixa, formando um todo e vedando a utilização de caixa especial para cada espécie de receita e, conseqüentemente, a sua vinculação a uma despesa, com a exclusão, evidentemente, das que originalmente já fluem vinculadas a objetivos específicos como os convênios e as transferências voluntárias, que, neste caso, constituem as chamadas caixas especiais, como se conceituam também os fundos especiais, de que tratam os artigos 71 a 74 desta Lei.”

Ainda sobre o que seria o princípio da unidade de tesouraria, o Parecer Técnico nº 177/2008, exarado nos autos da Representação nº RPA 05/00028990 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, esclarece que:

“Todo o produto de arrecadação estaria obrigado a ser encaminhado integralmente ao Tesouro Público Municipal, em obediência ao princípio da unidade de caixa. A receita é carregada para um caixa comum de onde saíam os recursos financeiros necessários aos pagamentos das obrigações contraídas.

⁶ Reis, Heraldo da Costa e Júnior, José Teixeira Machado, *in* A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, 33ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

*Com certeza, **o princípio de unidade de caixa vem sofrendo reformulação conceitual**: a unidade de caixa passou a consistir em agrupar, **pelo menos na contabilidade**, através de uma conta única, a entrada e a saída do dinheiro.*

***Hoje a unidade de caixa é apenas escritural e nem poderia ser diferente**; o que **deve ser respeitado**, com relação ao princípio de unidade de tesouraria, é a **intocabilidade do produto da receita enquanto ele não for transferido, ao menos escrituralmente, para a conta geral do Tesouro Público**. É vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais, conforme dispõe o artigo 56 da Lei Federal nº 4.320/64.” (g.n.)*

O princípio da unidade de tesouraria não significa que o ente deva ter apenas uma conta bancária; a abertura de conta bancária está ligada à gestão financeira do recurso enquanto aquela está vinculada ao orçamento (que deve ser único).

Isso significa que a autarquia (ou mesmo o Poder Público) possa ter mais de uma conta bancária, no caso específico desta Consulta, para receber os valores decorrentes dos pagamentos das taxas de inscrição e também para permitir que o controle se realize de forma mais incisiva.

O jurista Gabriel Gonçalves de Barros⁷, fazendo menção a Augustinho Vicente Paludo, destaca que o princípio da unidade de caixa “[...] obriga que os entes públicos recolham o produto de sua arrecadação em uma conta única, com a finalidade de facilitar a administração e permitir um melhor controle e fiscalização da aplicação desses recursos”.

Afirma, ainda, que “esse caixa único abriga todas as receitas orçamentárias e extra-orçamentárias”.

E finaliza:

Portanto, o conceito desse princípio nos possibilita concluir algumas ideias muito relevantes:

*1. O ente federativo ou Poder Público que seja o responsável pela elaboração do concurso público **deve ter apenas UMA conta para arrecadar as taxas de inscrições** depositadas pelos participantes daquele certame, seja por meio da GRU (Guia de Recolhimento da União) ou outro meio idôneo;*

⁷ Barros, Gabriel Gonçalves de Barros, Revista Síntese. Direito Administrativo, Ano IX, nº 98, fevereiro de 2014, in Natureza Jurídica das Taxas de Inscrição dos Concursos Públicos, p. 24/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

2. Essa conta única facilita a administração dessas receitas públicas pelo ente administrativo e, ainda, a fiscalização pelo Tribunal de Contas respectivo, pois, como vimos, deverão respeitar a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

3. Por fim, é importante ressaltar que as taxas de inscrição do concurso público não poderão ser diretamente depositadas na conta da empresa eventualmente contratada para organizar o certame, pois isso dificultaria a ação do Tribunal de Contas respectivo e, também, retiraria a ratio da Lei nº 4.320/1964 que vem fundamentar o princípio da unidade de caixa, que é justamente centralizar esses valores para evitar fraudes e desvios, além de facilitar os entes fiscalizadores.” (g.n.)

Desta forma, entende-se que a resposta à terceira indagação deve ser **negativa**.

Sendo este o entendimento sobre o tema, submete-se a presente manifestação técnica ao Conselheiro Relator conforme determinação.

Belo Horizonte, 25 de outubro de 2018.

Paulo Henrique Figueiredo
Analista de Controle Externo/Coordenador
TC 2923-5