

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

38ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 18/12/2019

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONSULTA N. 1.041.578

Consulente: Anderson Roberto Nacif Sodré

Procedência: Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento do Município de Ponte Nova – DMAES

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Anderson Roberto Nacif Sodré, dirigente do Departamento Municipal da Água, Esgoto e Saneamento do Município de Ponte Nova - DMAES, sob a justificativa de que a Consulta nº 850.498 foi direcionada exclusivamente às câmaras municipais, por meio da qual formula o seguinte questionamento:

- 1) Autarquia Municipal poderá abrir conta bancária para arrecadar 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?

A Coordenadoria de Sistematização, Publicação das Deliberações e Jurisprudência informou que este Tribunal não enfrentou, de forma direta e objetiva, as indagações formuladas pelo consulente. Todavia, em relação à primeira pergunta, noticiou que a Consulta nº 850.498 emitiu parecer 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, 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.

Já a 2ª Coordenadoria de Desenvolvimento da Fiscalização de Atos de Pessoal informou que o objeto da presente consulta aborda questões que “ultrapassam as atribuições desta Coordenadoria”. Sugeriu, então, fosse encaminhada à Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM).

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, por sua vez, analisou a matéria e sustentou a possibilidade de abertura de conta para arrecadação das taxas de inscrição em concurso público, por se tratar a autarquia de ente administrativo autônomo. Aduziu, também, que, pela mesma razão, eventual excesso no valor arrecadado pertencerá à própria autarquia. E, ainda, afirmou que a abertura da conta bancária não afronta o art. 56 da Lei 4.320/64, visto que o princípio da unidade de tesouraria não significa que o ente deva ter apenas uma conta bancária.

Em 18/02/19, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da consulta.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Conheço.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também conheço.

FICA ADMITIDO.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, o consulente, sob a justificativa de que a Consulta nº 850.498 foi direcionada exclusivamente às câmaras municipais, gerando dúvidas quanto às entidades autárquicas, questiona a possibilidade de uma autarquia municipal abrir conta bancária para arrecadar as taxas de inscrição de concurso público. Ademais, indaga sobre a destinação de eventual valor excedido arrecadado. Por fim, questiona se há afronta ao art. 56 da Lei nº 4.320/64, no caso de referida abertura de conta bancária.

Inicialmente, insta rememorar os termos da tese firmada na Consulta nº 850.498, que motivaram a presente:

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.¹

Em que pese o parecer firmado, o fato das autarquias terem natureza jurídica distinta das câmaras municipais, notadamente em razão de sua personalidade jurídica, patrimônio próprio e capacidade de arrecadação de receita, sugere nova análise sobre o tema.

Assim, insta destacar as principais características e a natureza jurídica das autarquias. O Decreto-lei nº 200/67, que promoveu a descentralização da estrutura administrativa do Brasil, conceitua as entidades da administração indireta, das quais destaca-se:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

¹ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº 850.498. Relator: conselheiro Mauri Torres. Data da sessão de julgamento: 27/02/13.

A esse conceito de autarquia, de acordo com os ensinamentos de Maria Sylvia Di Pietro, acrescenta-se a natureza pública da sua personalidade jurídica, proporcionando um regime pautado nas típicas prerrogativas e sujeições da administração direta. Todavia, é relevante destacar que, conquanto possuam personalidade jurídica pública, as autarquias têm autonomia somente quanto à sua capacidade de autoadministração, não tendo relação com a autonomia política dos entes federativos, na qual se pode criar o próprio direito.² Sendo assim, estão estritamente vinculadas ao que sua lei instituidora estabelece, estando, inclusive, sujeitas ao controle finalístico³ do ente que as criou.

Quanto aos bens e rendas, o patrimônio das autarquias é considerado público. Além dos valores transferidos pelo ente instituidor, algumas dessas entidades arrecadam receitas próprias, o que configura sua autonomia financeira. Ademais, possuem autonomia orçamentária, que consiste na elaboração do seu orçamento por ela própria. Assim, pode-se concluir que, ainda que vinculadas ao ente que as instituiu, seu patrimônio é totalmente independente daquele.

Nesse sentido, trago à baila trecho da obra de Heílio Kohama em relação às entidades autárquicas, apresentado no relatório do Órgão Técnico:

[...]

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 4.320/64.⁴

Outrossim, conforme entendimento já consolidado deste Tribunal, presente nas Consultas nºs 838.537, 837.626 e 1.058.488, as receitas das autarquias municipais se destinam à atividade fim da entidade, não sendo possível o repasse de valores aos cofres do município.

Estabelecidas, pois, as principais características das autarquias, visualiza-se uma diferença entre essas e as câmaras municipais, que reflete necessariamente na análise dos questionamentos ora propostos. Diferentemente dos órgãos legislativos, que recebem repasse do Poder Executivo – os duodécimos –, são órgãos despersonalizados e não possuem patrimônio próprio, as autarquias arrecadam receita, possuem personalidade jurídica própria e têm patrimônio independente.

Dessa forma, é possível responder ao segundo questionamento no sentido de que eventual excesso de arrecadação das taxas de inscrição de concurso público pertence à própria autarquia que promove o certame, e não ao ente a ela vinculado.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 529 e seguintes.

³ “[...]. Não tem fundamento hierárquico, porque não há subordinação entre entidade controlada e a autoridade ou o órgão controlador. É um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 742.)

⁴ KOHAMA, Heílio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 3. Ed. São Paulo: Atlas, p. 35/36. Grifos adotados.

Ainda em relação a esse questionamento, vale pontuar que a taxa de inscrição de concurso público não deve ser utilizada para enriquecimento da entidade, mas tão somente para cobrir os gastos da realização do certame. Nesse sentido, como informado pela Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em artigo que compila a jurisprudência desta Corte sobre o tema, “o valor da taxa de inscrição deve corresponder ao valor necessário para cobrir os gastos com a realização do certame pela entidade responsável pela organização do concurso”.⁵

Superada essa questão, passa-se à análise das outras duas perguntas apresentadas, ambas fundamentadas na interpretação do art. 56 da Lei nº 4.320/64.

De início, insta citar relevante princípio orçamentário: da unidade de caixa ou de tesouraria. Esse princípio é consagrado no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 56 da Lei nº 4.320/64, que dispõe que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”.

Para elucidar a questão, então, deve-se promover a melhor interpretação do art. 56 e, conseqüentemente, do princípio da unidade de tesouraria. O ponto crucial é determinar o verdadeiro fim do dispositivo legal, analisando se o termo “caixas especiais” diz respeito à conta bancária ou à conta caixa da contabilidade.

Conforme bem relatou o Órgão Técnico, o princípio da unidade de tesouraria não significa que o ente deva ter apenas uma conta bancária. Assim, embora se confunda com o sistema de gestão “conta única”, o princípio da unidade de caixa ou de tesouraria consiste, na verdade, na consolidação única de todos valores, isto é, mesmo que se possua várias contas bancárias, no final do exercício, todos os valores devem estar escriturados em uma única conta **contábil**, para fins de controle. Em igual sentido, assevera James Giacomoni:

Quando defendida na integralidade, a unidade orçamentária está representada no documento único, mas, também, **no caixa único – na contabilidade, não física** –, por onde passam todas as receitas e despesas.⁶ [grifos aditados]

Por conseguinte, a finalidade insculpida no termo “caixas especiais”, disposto no art. 56 da Lei nº 4.320/64, é limitar a criação de mais de uma conta contábil que registra a entrada e saída de recursos, conhecida como “conta caixa”, com o intuito de aprimorar o controle posterior. Não há, assim, pretensão do dispositivo determinar algum modelo de gestão ou vedar abertura de contas bancárias.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas de Santa Catarina já se pronunciou:

⁵ ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, Edição Especial, Ano XXVIII, 2011, p. 159/160. Posicionamento em conformidade com os precedentes: Edital de Concurso Público n. 786.024, Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 16/06/2009; Edital de Concurso Público n. 761.383. Rel. Cons. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 14/10/2008.

⁶ GIACOMONI, James. Orçamento governamental: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019. p. 352.

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 4.320/64.⁷

É certo que, à discricionariedade do gestor, pode-se adotar a conta bancária única, com o objetivo de obter economia operacional e de racionalizar a execução da programação de desembolso⁸. Não se trata, todavia, de uma obrigação, visto que o princípio da unidade de tesouraria não guarda relação com uma única conta bancária. Inclusive, tal situação, na literalidade, seria inviável dentro da Administração Pública, uma vez existentes diversos recursos a serem mantidos em conta bancária específica, como os de fundos, de convênios e de contribuições previdenciárias.

Desta feita, o que se extrai do art. 56 da Lei nº 4.320/64 é somente a necessidade de escrituração contábil única das receitas e despesas de cada ente ou entidade, não relacionada a quantidade de contas bancárias abertas. Mais uma vez, reitera-se, a unidade de tesouraria é princípio a ser respeitado para fins de controle, eminentemente contábil, enquanto a conta bancária única é modelo de gestão, com foco financeiro.

Acrescenta-se, ainda, que é controversa a efetividade do uso da unidade de tesouraria no contexto dos municípios. Segundo Nilton Aquino de Andrade, não é recomendada sua utilização no âmbito municipal, visto que a maioria dos recursos são vinculados, o que demandaria um sistema de controle ainda maior. Assim aduziu:

Apesar de ser usada pela União e também pelos Estados da federação, **não é recomendada aos municípios a aplicação do controle de caixa único, principalmente pela necessidade de controle de recursos em contas vinculadas, o que demandaria um sistema de controle mais acentuado.** Não se pode confundir esse controle de conta única com o critério adotado por algumas instituições bancárias, que utilizam o critério “conta única”, ou seja, a consolidação das aplicações em uma única conta virtual, proporcionando melhores taxas aos investidores.⁹ [grifos adotados]

Portanto, a utilização de uma conta bancária única para centralizar os principais recursos do município, ou mesmo a ser instituída no contexto de cada entidade, encontra-se no âmbito de discricionariedade do gestor.

Com efeito, não é esta a situação tratada pelo art. 56 da Lei nº 4.320/64, que, ao se referir à unidade de tesouraria e à vedação de caixas especiais, está impondo a escrituração de todas as receitas e despesas em apenas uma conta contábil, devidamente consolidada para fins de controle, contemplando uma ou mais contas bancárias, conforme o caso.

⁷ Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Parecer Técnico nº 177/08. Processo nº 05/00028990. Data da publicação: 22/02/08.

⁸ GIACOMONI, James. *Idem*. p. 525.

⁹ ANDRADE, Nilton de Aquino. Contabilidade Pública na Gestão Municipal. São Paulo: Atlas, 2007. p. 133.

Destarte, invocando também a argumentação desenvolvida pela Unidade Técnica, entendo que o art. 56 da Lei nº 4.320/64 não veda a abertura de conta bancária específica para o recebimento de taxa de inscrição de concurso público, voltando-se, em verdade, ao estabelecimento do princípio da unidade de caixa para fins de escrituração contábil, a qual deve contemplar os recursos movimentados em todas as contas bancárias. Nesses termos, tenho por respondidas a primeira e a última indagações.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo aos questionamentos formulados pelo Consulente, nos seguintes termos:

- 1) Em concurso público para cargos do quadro de pessoal de uma autarquia, o excesso de arrecadação aferido pertence à própria entidade, porquanto tem capacidade de arrecadar receita, bem como possui personalidade jurídica e patrimônio próprio.
- 2) O art. 56 da Lei nº 4.320/64 não veda a abertura de conta bancária específica para o recebimento de taxa de inscrição de concurso público, voltando-se, em verdade, ao estabelecimento do princípio da unidade de caixa para fins de escrituração contábil, a qual deve contemplar os recursos movimentados em todas as contas bancárias.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

