

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

13ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 05/08/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONSULTA Nº 1.071.414

Consulente: Luiz Gustavo Martins Lanna

Procedência: Instituto de Previdência Municipal de Piranga

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Luiz Gustavo Martins Lana, dirigente do Instituto de Previdência Municipal de Piranga, por meio da qual indaga:

1 - Um RPPS sendo autarquia municipal, com autonomia patrimonial, pode receber recursos provenientes de taxa de inscrição de concurso público, sendo a contratação da empresa já custeada pelo RPPS?

2 - A utilização destes recursos provenientes de taxa de concurso público, não somariam no limite de até 2% da taxa administrativa?

Em 24/06/19, a consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, em 12/08/19, nos termos do art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno, assevera que esta Corte não enfrentou os questionamentos nos termos formulados, de forma direta e objetiva.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, com fundamento no art. 210-C, *caput*, também do Regimento Interno, sugeriu as seguintes respostas às dúvidas do consulente:

1) Um RPPS sendo autarquia municipal, com autonomia patrimonial, pode receber recursos provenientes de taxa de inscrição de concurso público, sendo a contratação da empresa já custeada pelo RPPS? Sim. A entidade municipal gestora de regime próprio de previdência social (RPPS) do ente pode receber recursos advindos de taxa de inscrição em concurso público, em razão de esses valores viabilizarem financeiramente a realização do certame.

2) A utilização destes recursos provenientes de taxa de concurso público, não somariam no limite de até 2% da taxa administrativa? (sic) Os gastos relacionados à realização de concurso público na entidade municipal gestora do RPPS devem compor a totalidade dos gastos administrativos do regime de previdência, que se sujeita ao limite de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, na forma do art. 15 da Portaria MPS n. 402/2008.

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 JOSÉ ALVES VIANA:

Admito.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Admito.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, o consulente manifesta dúvida acerca da possibilidade de uma autarquia municipal, gestora do regime próprio de previdência social (RPPS), receber recursos oriundos de taxa de inscrição em concurso público, na hipótese de a contratação da empresa organizadora já ter sido custeada pela mesma entidade. O consulente indaga, ainda, se a utilização desses recursos estaria incluída no limite de 2% (dois por cento) da taxa administrativa.

Quanto ao primeiro questionamento, convém resgatar a argumentação desenvolvida na Consulta nº 1.041.578¹, por mim relatada, na qual se perguntava, dentre outros temas, se o valor excedente da taxa de inscrição em concurso público de autarquia municipal pertencia a ela própria, uma vez descontada a despesa com a sua realização.

Na recente deliberação, assim se posicionou o Tribunal Pleno em prejulgamento de tese:

EMENTA

¹ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº 1.041.578. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão de 18/12/19. Grifos aditados.

CONSULTA. AUTARQUIA MUNICIPAL. TAXA DE INSCRIÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. PATRIMÔNIO DA AUTARQUIA. ABERTURA DE CONTA BANCÁRIA. POSSIBILIDADE. UNIDADE DE TESOURARIA. CONSOLIDAÇÃO CONTÁBIL ÚNICA.

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 n. 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.

[...]

II – FUNDAMENTAÇÃO

[...]

Assim, insta destacar as principais características e a natureza jurídica das autarquias. O Decreto-lei n. 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.

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 direito². 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 Heilio Kohama em relação às entidades autárquicas, apresentado no relatório do Órgão Técnico:

[...]

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.)

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 n. 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.

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.

Com efeito, conquanto tenha tratado de questionamento formulado em termos diferentes, as razões utilizadas na Consulta nº 1.041.578 devem ser inteiramente aproveitadas, tendo em vista que parte da premissa de que as autarquias dispõem de patrimônio e rendas próprios, destacados da Administração Direta, para concluir que lhes pertence o valor arrecadado a título de taxa de inscrição em concurso público.

Nesse contexto, justamente em virtude de a autonomia patrimonial fazer parte do conceito de autarquia, invoco todas as razões da tese ali estabelecidas, como consectárias de sua personalidade jurídica própria, para responder à primeira indagação no sentido de que os recursos provenientes da taxa de inscrição de concurso público realizado por autarquia gestora de RPPS pertence a própria entidade.

Em face do raciocínio desenvolvido, tem-se que a possibilidade de a unidade gestora do RPPS arrecadar taxa de inscrição em concurso público decorre da sua constituição sob a forma de autarquia, com consequente autonomia patrimonial, independentemente da circunstância de ter custeado a contratação da empresa realizadora do certame.

Quanto ao segundo questionamento, convém observar que a Lei nº 9.717/98, que estabelece regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência

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

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.

social dos servidores públicos em todas as esferas federativas, trata sucintamente do modelo de financiamento e da taxa de administração nos incisos II e III do art. 1º e inciso VIII do art. 6º, *in verbis*:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

[...]

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

[...]

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

[...]

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

A referida lei foi regulamentada pela Portaria nº 402/08 do então Ministério da Previdência Social, que disciplinou a utilização dos recursos previdenciários na Seção V, com as seguintes referências:

Seção V

Da Utilização dos Recursos Previdenciários

Art. 13. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência de que trata o art. 11, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira disciplinada na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo serão utilizados apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do RPPS, cujos critérios encontram-se estabelecidos no art. 15.

[...]

Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que:

I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio;

II - as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da Taxa de Administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações;

III - o RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a Taxa de Administração;

IV - para utilizar-se da faculdade prevista no inciso III, o percentual da Taxa de Administração deverá ser definido expressamente em texto legal;

V - a aquisição ou construção de bens imóveis com os recursos destinados à Taxa de Administração restringe-se aos destinados ao uso próprio da unidade gestora do RPPS;

VI - é vedada a utilização dos bens adquiridos ou construídos para investimento ou uso por outro órgão público ou particular em atividades assistenciais ou quaisquer outros fins não previstos no inciso I.

§ 1º Na hipótese de a unidade gestora do RPPS possuir competências diversas daquelas relacionadas à administração do regime previdenciário, deverá haver o rateio proporcional das despesas relativas a cada atividade para posterior apropriação nas rubricas contábeis correspondentes, observando-se, ainda, que, se a estrutura ou patrimônio utilizado for de titularidade exclusiva do RPPS, deverá ser estabelecida uma remuneração ao regime em virtude dessa utilização.

§ 2º Eventuais despesas com contratação de assessoria ou consultoria deverão ser suportadas com os recursos da Taxa de Administração.

§ 3º Excepcionalmente, poderão ser realizados gastos na reforma de bens imóveis do RPPS destinados a investimentos utilizando-se os recursos destinados à Taxa de Administração, desde que seja garantido o retorno dos valores empregados, mediante processo de análise de viabilidade econômico-financeira. [grifos adotados]

Do tratamento normativo conferido à taxa de administração, é possível extrair algumas informações imprescindíveis ao deslinde da dúvida do consulente.

A primeira pode ser identificada no § 1º do art. 13, em que se estabelece que os recursos previdenciários, correspondentes ao patrimônio vinculado ao RPPS, aí incluídas as contribuições, os valores, os bens, os ativos e os rendimentos, serão utilizados para duas finalidades: o pagamento dos benefícios previdenciários e a composição da taxa de administração.

Aqui, é importante atentar-se para a relação existente com o inciso II do art. 1º da Lei nº 9.717/98, na medida em que os recursos previdenciários, destinados exclusivamente ao pagamento dos benefícios e à composição da taxa de administração, são aqueles obtidos por meio do financiamento regular do RPPS, mediante recursos dos entes federativos e das contribuições dos segurados.

Outra informação importante relaciona-se à forma de instituição e do limite percentual para despesas administrativas. Assim é que o *caput* do dispositivo estabelece que, para fazer frente às despesas do RPPS, poderá ser estabelecida taxa de administração por lei, tendo como limite máximo 2% (dois por cento) do total das remunerações, dos proventos e das pensões dos seus segurados.

É relevante, por fim, a disposição do inciso I do art. 15, em que se delimita a destinação da taxa de administração, voltada exclusivamente para o custeio das despesas necessárias à organização e ao funcionamento do RPPS, sejam correntes ou de capital.

Da conjugação desses dispositivos, visualiza-se a íntima relação entre a taxa de administração e o financiamento regular do RPPS, a partir dos recursos dos entes federativos e das contribuições dos segurados, advindo daí a razão da sua limitação em percentual calculado sobre os benefícios pagos no exercício anterior, com o objetivo de não comprometer os recursos previdenciários de forma desproporcional com os custos para organização e funcionamento da unidade gestora.

A partir dessa premissa, inevitável assumir que o limite de 2% (dois por cento) para a taxa de administração, previsto no *caput* do art. 15 da Portaria MPS nº 402/08, somente se aplica às despesas com a organização e o funcionamento da unidade gestora do RPPS custeadas com os recursos previdenciários, assim entendidos os recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas destinados ao financiamento do sistema previdenciário.

O que define o cômputo ou não no limite de 2% (dois por cento) da taxa de administração, portanto, é a origem dos recursos, se decorrentes ou não do financiamento regular do sistema previdenciário, conforme incisos II e III do art. 1º da Lei nº 9.717/98 e *caput* e § 1º do art. 13 da Portaria MPS nº 402/08.

Deste modo, no caso da realização de concurso público pela unidade gestora do RPPS, em que “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, adotando-se critérios de razoabilidade e proporcionalidade”⁶, estar-se-á diante de um evento presumivelmente autossuficiente do ponto de vista financeiro, que, ao menos em princípio, não se vale dos recursos dos entes federativos e das contribuições dos segurados que compõem a taxa de administração, nos moldes definidos no art. 1º, III, da Lei nº 9.717/98.

Com efeito, os valores auferidos com a cobrança de taxa de inscrição em concurso público, paga pelos candidatos interessados em dele participar, não apresentam natureza jurídica de recursos previdenciários e caracterizam aportes externos desvinculados da função previdenciária.

Desse raciocínio decorre que as despesas vinculadas à realização do concurso público e custeadas integralmente com as receitas provenientes das taxas de inscrições, conquanto ostentem a natureza de despesa corrente, destinada à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, não integram o cômputo do limite de gastos administrativos suportados pela taxa de administração previsto no art. 15 da Portaria MPS nº 402/08, justamente porque esta é obtida a partir das contribuições dos segurados e dos entes federativos, que não são, neste caso, utilizadas para fazer frente aos gastos incorridos pelo ente público.

Com essas ponderações, a resposta à segunda indagação há de ser negativa, uma vez que as despesas suportadas pelos recursos provenientes da taxa de inscrição em concurso público realizado por autarquia gestora do RPPS não devem compor a base de cálculo para aferição do limite da taxa de administração do exercício subsequente àquele em que ocorreu a sua arrecadação.

⁶ Precedentes citados na Consulta nº 1.041.578.

III – CONCLUSÃO

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

- 1) os recursos provenientes da taxa de inscrição em concurso público realizado por autarquia pertencem à própria entidade;

Vou fazer aqui uma ressalva, Excelência, porque no texto original falava-se em “por autarquia vinculada a Regime Próprio de Previdência Social”. Estou, na verdade, decotando essa adjetivação, vou fazê-lo em relação ao voto em si – depois disponibilizo –, mas é importante frisar que estou, aqui, dando maior abrangência à resposta quanto ao item 1.

- 2) as despesas suportadas pelos valores auferidos com a cobrança de taxa de inscrição em concurso público realizado por unidade gestora de RPPS não devem ser contabilizadas para aferição do limite da taxa de administração previsto no art. 15 da Portaria MPS nº 402/08.

Cumram-se as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

Eu não sei se ficou claro em relação ao item 1. Eu fiz um corte em relação à adjetivação da autarquia para aplicar resposta a todas às autarquias.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o voto do Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, acho que essa Consulta – como a anterior – é muito importante. Elas ajudam e vão nortear aspectos importantes da Administração Pública. Então, eu quero elogiar o Relator pelas duas matérias que ele trouxe e trazer meu voto favorável.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

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