

## VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Dr. Alexandre Camanho de Assis, Secretário-Geral do Ministério Público da União, com delegação de competência concedida pela Procuradora-Geral da República, Exma. Sra. Raquel Elias Ferreira Dodge, por meio da qual apresenta questionamento a esta Corte de Contas sobre:

a) a viabilidade de relativização do entendimento firmado pelo TCU, de modo a permitir que o custeio para a realização de concurso público ocorra integralmente por meio de recolhimento das taxas de inscrição pagas pelos candidatos ao concurso, sem necessidade de previsão no orçamento;

b) o aproveitamento, pelos órgãos públicos, de candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, ainda que ausente previsão no edital nesse sentido, sempre observada, no entanto, a correlação das atribuições dos cargos e requisitos para investidura.

2. Na documentação acostada aos autos, o consulente apresenta as seguintes considerações:

a) aduz que a Emenda Constitucional 95/2016 instituiu Novo Regime Fiscal, fixando como teto para a execução financeira do exercício o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;

b) informa que a referida emenda constitucional veda, inclusive, a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites por ela fixados, conforme art. 107, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (incluído pela EC 95/2016);

c) nesse contexto, alega que, em relação à realização de concursos públicos, de acordo com entendimento firmado pelo TCU, ratificado pelo Acórdão 831/2013-TCU-Plenário, exige-se que o montante pago a título de inscrição esteja consignado no orçamento do órgão interessado, a quem caberá o custeio do valor cobrado pela instituição executora do certame;

d) aduz que, considerando o limite de gastos definido na EC 95/2016, o atendimento integral das disposições do Acórdão 831/2013-TCU-Plenário conduz a um cenário no qual, ainda que arrecadado o recurso para a realização do concurso público, a título de taxa de inscrição, *“caso o órgão não consiga restringir os gastos no sentido de aportar recursos em seu orçamento para esse fim, a realização do certame restaria prejudicada, com impactos diretos na prestação do serviço público”*;

e) menciona que a regra definida na LOA contempla o provimento de cargos efetivos dos órgãos mediante ingressos com e sem impacto financeiro. Com isso, mesmo que ausente a autorização no Anexo V da LOA para fins de provimentos - decorrentes do atual cenário de restrição orçamentária - sustenta que se deve prezar pela existência de concurso público vigente para fins de reposição daquelas vagas sem impacto, viabilizando, assim, no mínimo, a manutenção do atual quadro de pessoal efetivo das instituições;

f) informa que o não provimento das referidas vagas - sem impacto no orçamento corrente - implica que elas passem, com a mudança do exercício, a serem consideradas vagas com impacto, condicionado o provimento a nova autorização orçamentária, o que, no atual cenário de restrição, acabará sendo inviabilizado, com consequente precarização da força de trabalho dos órgãos públicos;

g) a manutenção do provimento das vagas sem impacto encontra-se em consonância com o disposto na Emenda Constitucional 95/2016, a qual, ao vedar a realização de concursos públicos por

aqueles órgãos que descumprirem o limite de gastos fixados pelo citado art. 107 do ADCT, excetuou as reposições de vacâncias que não acarretam aumento de despesa (art. 109, incisos IV e V<sup>[1]</sup>);

h) sustenta que a não reposição de vagas em um cenário de atuação cada vez mais efetiva dos órgãos públicos pode desencadear, entre outros problemas, a ineficiência da prestação do serviço público por falta de pessoal, com a responsabilização dos dirigentes;

i) assevera que os órgãos acabariam, portanto, sendo punidos sem terem incorrido, de fato, em nenhuma infringência legal;

j) informa que no âmbito do Acórdão 831/2013-TCU-Plenário, destacou-se a necessidade de observância ao princípio constitucional da publicidade, aos princípios orçamentários da universalidade e do orçamento bruto e, em especial, à necessária transparência no trato da coisa pública, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que ensejaria o registro integral, no Orçamento da União, das receitas decorrentes da arrecadação de taxa de inscrição em concurso público promovido por órgão estatal e das despesas necessárias à sua concretização;

k) alega que o fato de o certame ser realizado diretamente com os valores arrecadados com a taxa de inscrição, sem o necessário aporte no orçamento do órgão por si só, não teria o condão de macular a observância aos princípios supracitados, considerando que continuaria havendo transparência nos gastos públicos;

l) informa que os contratos efetivados com entidades promotoras de seleção preveem, normalmente, que os recursos obtidos com as taxas que superem as despesas para realização do certame ingressem no Orçamento da União, mediante GRU;

m) alega que o controle feito diretamente pelo órgão interessado, com submissão a uma auditoria rigorosa pelos órgãos de controle sobre o processo como um todo, observada, ainda, a publicidade à qual estão submetidos os atos administrativos, já viabilizaria o controle sobre os gastos diretos com a seleção de pessoal;

n) aduz que a realização de concurso é sazonal, o que poderá ocasionar, nos exercícios em que ocorrer as seleções, transtorno na programação e na execução orçamentária e financeira dos órgãos, ante a impossibilidade de replicação integral, ao próximo exercício, dos gastos do exercício anterior.

## -II-

3. A Sefip, na instrução de peça 3, no essencial, apresentou os seguintes argumentos acerca da consulta formulada:

a) aduz que por meio do Acórdão 831/2013-TCU-Plenário proferido em consulta formulada pelo Conselho da Justiça Federal – CJF, esta Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que “em observância ao princípio constitucional da publicidade, aos princípios orçamentários da universalidade e do orçamento bruto e, em especial, à necessária transparência no trato da coisa pública, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as receitas decorrentes da arrecadação de taxa de inscrição em concurso público promovido por órgão estatal, e também as

---

<sup>1</sup> “Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

(...)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretam aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

(...)”

despesas necessárias à sua concretização, devem ser integralmente registradas no Orçamento da União”;

b) alega que os princípios orçamentários e as leis orçamentárias devem ser aplicados a toda a Administração Pública, não sendo recomendável, a esta Corte de Contas, flexibilizar o entendimento preconizado no Acórdão 831/2013-TCU-Plenário, o qual guarda harmonia com as limitações orçamentárias impostas aos órgãos da Administração Pública pela EC 95/2016;

c) informa que, para 2017, primeiro ano de vigência da EC 95/2016, o teto de gastos foi definido com base na despesa primária paga em 2016 (incluídos os restos a pagar), com a correção de 7,2% - inflação projetada para aquele ano. A partir de 2018, as despesas federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

d) assevera que caso se entenda que a Emenda Constitucional 95/2016 derivou de um cenário de descontrole dos gastos públicos, as suas limitações, em que pesem os iniciais efeitos negativos, poderão ter, no médio e no longo prazos, externalidades positivas no sentido de forçarem os organismos públicos a serem mais comedidos nos seus gastos e, ao mesmo tempo, mais agressivos na busca por eficiência e maximização da produtividade e dos mecanismos de governança, planejamento e controle de suas administrações;

e) destaca que a flexibilização do entendimento constante do Acórdão 831/2013-TCU-Plenário não seria oportuna, tampouco conveniente, correndo-se o risco de contrariar preceitos orçamentários que devem necessariamente se amoldar a todos os órgãos da Administração Pública;

f) quanto ao primeiro ponto da consulta, propõe responder ao consulente que não há possibilidade de flexibilização do entendimento externado no Acórdão 831/2013-TCU-Plenário, no sentido de que *“as receitas decorrentes da arrecadação de taxa de inscrição em concurso público promovido por órgão estatal, e também as despesas necessárias à sua concretização, devem ser integralmente registradas no Orçamento da União”*;

g) no que diz respeito ao segundo ponto da consulta, no qual se aventa a possibilidade do *“aproveitamento, pelos órgãos públicos, de candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, ainda que ausente previsão no edital nesse sentido, sempre observada, no entanto, a correlação das atribuições dos cargos e requisitos para investidura”*, a unidade técnica, após explicar o alcance dos precedentes mencionados pelo consulente, propõe responder que não é possível o aproveitamento, pelos órgãos públicos, de candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, se ausente previsão no edital nesse sentido.

### -III-

4. Considerando o conteúdo da matéria em discussão e com o intuito de aprimorar a resposta que será oferecida à presente consulta, solicitei a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, o qual foi representado pelo Procurador Dr. Júlio Marcelo de Oliveira.

5. No judicioso e detalhado parecer juntado na peça 12, o MPTCU, após levar em conta as situações concretas narradas na documentação complementar juntada pelo consulente nas peças 9 a 11, acolhe as conclusões da Sefip, acrescentando, contudo, considerações substanciais quanto à disciplina a ser observada pelos órgãos e entidades da Administração Pública no que tange à realização de concursos públicos e a forma de cômputo das correspondentes despesas no limite de gastos anual à disposição de cada órgão ou entidade, de forma a viabilizar a realização de concursos públicos sem descaracterizar o novo regime fiscal e as normas de direito financeiro.

6. Nessa senda, o Sr. Procurador apresenta os seguintes argumentos para o primeiro questionamento:

a) menciona que a inovação do texto constitucional, dada pela Emenda Constitucional 95/2016, não altera o entendimento firmado pelo TCU, no Acórdão 831/2013-TCU-Plenário<sup>2</sup>, mas, ao contrário, a nova ordem constitucional veio prestigiar sobremaneira o orçamento como peça fundamental da vida da administração pública, seja na esfera das receitas, seja na esfera das despesas;

b) assevera ser inquestionável a necessidade de registro, no orçamento público, das receitas decorrentes da arrecadação de taxa de inscrição e também das despesas necessárias à concretização do concurso público promovido por órgão estatal;

c) aponta precedentes desta Corte de Contas anteriores ao advento da EC 95/2016, acerca do amplo alcance do princípio orçamentário da universalidade, cuja pertinência das conclusões assentadas nas referidas deliberações vieram a ser referendadas pelo Novo Regime Fiscal, fazendo ver que o registro orçamentário de todas as receitas e de todas as despesas, quaisquer que sejam suas origens, é uma premissa necessária para a boa gestão dos recursos públicos e para o efetivo controle dos gastos;

d) assevera que desde a promulgação da Emenda 95/2016, nenhum órgão ou entidade pública está imune à severidade do novo regime. O sacrifício é de todos, para que, algum dia, todos possam usufruir do equilíbrio fiscal que o país precisa e almeja e que a sociedade merece;

e) aduz que a instituição do Novo Regime Fiscal, com a promulgação da Emenda 95/2016, aprofundou os desafios alocativos do orçamento da União. Nesse sentido, apresenta contextualização para evidenciar que absolutamente nada que diga respeito à receita e à despesa públicas pode transitar fora do orçamento público;

f) observa que o sistema jurídico brasileiro não comporta a realização de receita e a execução de despesa por parte da Administração Pública à margem do orçamento oficial havendo a necessidade de registro integral, no Orçamento da União, das receitas e das despesas decorrentes da realização de concursos públicos;

g) aponta que o princípio da universalidade está contemplado no art. 2º da Lei 4.320/1964, tendo finalidade abarcar todas as ações do Estado, como instrumento de transparência e controle de sua atuação e sendo materializado via peça orçamentária, esta sempre vista como meio fundamental de administração e de auxílio nas etapas do processo de planejamento: programação, execução e controle;

h) assevera que a ideia de transparência, reflexo do princípio constitucional da publicidade, é tornar a gestão pública perceptível à sociedade, favorecendo a produção de informações qualificadas, de forma que os mecanismos de controle na utilização dos recursos disponíveis reflitam com justeza os resultados das políticas de governo, como consequência natural da conscientização geral de que a prestação de contas dos passos desenvolvidos pelo Poder Público no cumprimento de suas atribuições é um dever inafastável;

i) menciona que o acesso a informações de boa qualidade constitui pré-requisito para o exercício pleno não só dos controles formalmente instituídos (interno e externo), como também daquele que está a cargo da coletividade, o denominado controle social;

---

<sup>2</sup> “(...) em observância ao princípio constitucional da publicidade, aos princípios orçamentários da universalidade e do orçamento bruto e, em especial, à necessária transparência no trato da coisa pública, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as receitas decorrentes da arrecadação de taxa de inscrição em concurso público promovido por órgão estatal, e também as despesas necessárias à sua concretização, devem ser integralmente registradas no Orçamento da União (Acórdão 831/2013-TCU-Plenário)”

j) defende que a rígida disciplina instaurada pelo Novo Regime Fiscal e a estrita observância dos princípios do direito financeiro e da contabilidade pública podem ser conciliadas com a necessidade não menos importante de preservação do mínimo de capacidade operacional da Administração Pública;

k) aponta que Emenda Constitucional 95/2016 prevê e autoriza a reposição de cargos sem impacto orçamentário-financeiro até mesmo para os órgãos que estejam gastando acima de seu limite (artigo 109, incisos IV e V, do ADCT), a revelar que a necessidade de enquadramento do órgão não pode desconsiderar sua necessidade de manter um mínimo existencial. Essa reposição de cargos sem impacto, portanto, é um valor albergado pela nova norma constitucional;

l) aduz que o problema a ser resolvido é como dar efetividade a esse valor, a essa diretriz, sem descaracterizar a disciplina e os objetivos perseguidos pelo Novo Regime Fiscal;

m) assevera que a questão dos concursos públicos oferece uma peculiaridade que precisa ser considerada e contemplada, sem nenhum prejuízo para o atendimento integral dos objetivos do Novo Regime Fiscal, a saber: a maior parte da despesa de um concurso público é suportada pela arrecadação gerada pelo próprio concurso, vale dizer, o concurso público, a despeito de ter receitas e despesas integralmente orçadas, gera impacto fiscal mínimo, sendo possível ser até mesmo superavitário;

n) sustenta que essa característica, combinada com a autorização expressa de reposição de cargos sem impacto orçamentário-financeiro, permite afirmar que não foi intenção do constituinte derivado cercear a realização de concursos públicos na proporção e medida em que não tiverem impacto fiscal, isto é, na parcela que puder ser custeada por sua própria arrecadação;

o) defende ser razoável e proporcional concluir que somente a parcela não suportada pelas próprias inscrições é que resta submetida às limitações impostas pelo teto de gasto de cada órgão, sem embargo de que a integralidade da receita e da despesa constem da peça orçamentária;

p) sustenta que, ao se apurar se um dado órgão respeitou ou não o limite de gastos que lhe foi conferido, no que tange exclusivamente aos concursos públicos, somente a parcela de gasto não coberta pelo valor arrecadado a título de taxas de inscrição é que deve ser computada para esse fim;

q) aduz que, para dar cumprimento à diretriz de reposição dos cargos sem impacto fiscal, até mesmo a restrição à edição de créditos suplementares ou especiais deve ser superada, desde que contenha dotação para a realização de concurso suportada pela previsão de receita do próprio certame, condicionada a livre realização dessa despesa adicional à efetiva arrecadação da receita prevista. O excedente de despesa, se houver, deverá ser coberto por outras dotações previamente incluídas na Lei Orçamentária Anual;

r) assevera não fazer sentido que as reposições sem impacto estejam autorizadas até para os órgãos acima do limite de gastos e sejam ao mesmo tempo inviabilizadas por outras regras operacionais previstas pela própria norma constitucional ou em nível infralegal. Nessa senda sustenta que é preciso interpretar a norma em favor de sua máxima efetividade, que aponta para a preservação da capacidade operacional da Administração Pública. Assim, conjugada a autorização para reposição sem impacto com a restrição a edição de créditos suplementares ou especiais, é imperativo afastar a restrição no que tange exclusivamente ao objetivo perseguido pela autorização contida no artigo 109, incisos, IV e V, do ADCT;

s) diante dos argumentos formulados para o primeiro questionamento da consulta o Ministério Público de Contas entende que:

“a) em relação aos concursos públicos, está sujeito ao limite de gastos previsto para cada órgão apenas a parcela de despesa que exceder a arrecadação das taxas de inscrição proporcionada pelo próprio concurso;



- b) para dar efetividade à reposição de servidores sem impacto fiscal, autorizada pelo artigo 109, incisos IV e V, do ADCT, é possível a edição de créditos suplementares e especiais com dotação para realização de despesas relativas a concurso público lastreadas exclusivamente na arrecadação gerada pelo próprio certame;
- c) a não reposição de vagas em um cenário de atuação cada vez mais efetiva dos órgãos públicos pode realmente desencadear efeitos adversos (v.g., ineficiência da prestação do serviço público, sobrecarga de trabalho e aumento do nível de estresse e adoecimentos);
- d) a realização de concurso público é sazonal. Nos exercícios em que for feito concurso, caberá compensar a parcela de despesas com a realização do certame não cobertas pela arrecadação de taxas de inscrição (nova despesa discricionária) com a redução de outras despesas discricionárias;
- e) o fato de o certame ser realizado diretamente com os valores arrecadados com a taxa de inscrição, sem o necessário aporte no orçamento do órgão, tem, por si só, o condão de macular a observância ao princípio constitucional da publicidade, aos princípios orçamentários da universalidade e do orçamento bruto e, em especial, à necessária transparência no trato da coisa pública, preconizada pela LRF, por não haver transparência total nos gastos públicos;
- f) o controle feito diretamente pelo órgão interessado, com submissão a uma auditoria rigorosa pelos órgãos de controle sobre o processo como um todo, observada, ainda, a publicidade à qual estão submetidos os atos administrativos, não atende as exigências de nosso ordenamento jurídico;
- g) com efeito, a manutenção do provimento das vagas sem impacto encontra-se em consonância com o disposto na Emenda Constitucional 95/2016, desde que cumpridas as demais regras orçamentárias vigentes;
- h) de fato, ao vedar a realização de concursos públicos por aqueles órgãos que descumprirem o limite de gastos fixado pelo citado art. 107 do ADCT, a Emenda Constitucional 95/2016 excepcionou as reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios (art. 109, incisos IV e V). Isto, porém, não se confunde com e não significa que os concursos realizados para as reposições de vacâncias podem ser realizados à margem do orçamento público;
- i) o fato de os contratos efetivados com entidades promotoras de seleção preverem, normalmente, que os recursos obtidos com as taxas que superem as despesas para realização do certame ingressem no Orçamento da União, mediante GRU, não é suficiente para dar fiel cumprimento às leis em vigor, notadamente ao princípio da universalidade.

7. Quanto ao segundo questionamento, por meio do qual se busca esclarecer se órgãos públicos podem aproveitar candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, ainda que ausente previsão no edital nesse sentido, sempre observada a correlação das atribuições dos cargos e dos requisitos para investidura, o MPTCU assim se posicionou no parecer de peça 12:

a) aduz que a possibilidade de aproveitamento sem previsão no edital configura fator de instabilidade e de incerteza para os que não participaram do certame, vale dizer, implica violação aos princípios da confiança e da boa-fé objetiva. Com isso, defende que o aproveitamento dos candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos não pode implicar prejuízo a terceiros;

b) citando ponderação do **Ministro Bruno Dantas** no voto condutor do Acórdão 58/2015-TCU-Plenário, sustentou que “a nomeação para órgão público de candidatos aprovados por meio de concurso realizado por outro órgão tem o potencial de impactar nos direitos subjetivos dos candidatos aprovados e não convocados pelo primeiro órgão (...)”;

c) sustenta que a jurisprudência do TCU continua a ser no sentido de que o aproveitamento de candidatos somente deve se dar se, entre outros requisitos, houver previsão no edital nesse sentido. Para tanto, reitera a Decisão Normativa TCU 212/1998-TCU-Plenário e o Acórdão TCU 569/2006-TCU-Plenário;

d) informa que os tribunais superiores pátrios mostram a clara dimensão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório no âmbito dos concursos públicos. Nesse sentido, transcreve alguns trechos de decisões de Tribunais:

“Segundo o entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, os concursos são regidos pelas regras estabelecidas no respectivo edital, considerado lei a ser seguida pelos candidatos participantes do certame, bem como pela Administração Pública responsável por sua realização, em respeito ao denominado Princípio da Vinculação ao Edital.” (STJ, MS 14686/DF)

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça bem indica que a apreciação da vinculação ao edital é um ponto nodal da possibilidade da aferição da legalidade dos certames: (...)” (STJ, AgRg no RMS 46726/PE)

“5. É assente na jurisprudência pátria que o Edital é a lei interna do concurso, e como tal deve ser rigorosamente observado tanto pelos candidatos, como pela Administração; é bem verdade que os candidatos não podem se furtrar às disposições contidas no Edital, mas tal afirmação, igualmente, deve ser aplicada à Administração, lhe competindo a execução de todas as etapas do Concurso Público com fiel observância dos ditames previamente estipulados no instrumento convocatório.” (STJ, EDcl no AgRg no REsp 1285589/CE)

“O edital é a lei do concurso, fixando normas garantidoras da isonomia de tratamento e igualdade de condições no ingresso no serviço público.” (STJ, RMS 21.467/RS e AgRg no REsp 1.201.478/RJ)

“1. O princípio da moralidade impõe obediência às regras insculpidas no instrumento convocatório pelo Poder Público.” (STJ, RMS 27575/BA)

“II - Segundo estatui o brocardo jurídico: ‘o edital é a lei do concurso’. Desta forma, o escopo principal do certame é propiciar à toda coletividade igualdade de condições no ingresso ao serviço público. Pactuam-se, assim, normas preexistentes entre os dois sujeitos da relação editalícia. De um lado, a Administração. De outro, os candidatos. Com isso, é defeso a qualquer candidato vindicar direito alusivo à quebra das condutas lineares, universais e imparciais adotadas no certame.” (STJ, AgRg no RMS 18685/PR)

e) pondera que a igualdade é a espinha dorsal dos concursos públicos;

f) diante dos argumentos formulados para o segundo questionamento da consulta o Ministério Público de Contas entende que:

“Em face dessas considerações, o MP de Contas opina no sentido de que o Tribunal responda ao consulente que é vedado o aproveitamento, pelos órgãos públicos, de candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, se ausente previsão no edital nesse sentido, por ofensa aos princípios constitucionais da publicidade, da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, bem como ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Decisão 212/1998-TCU-Plenário e Acórdão 569/2006-TCU-Plenário).”

#### -IV-

8. Apresentado o resumo acerca das questões colocadas na presente consulta, bem como dos argumentos que fundamentam as respostas sugeridas pela unidade técnica e pelo *parquet* de Contas, passo a decidir.

9. De início, observo que a presente consulta deve ser conhecida por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 264, inciso II, § 1º, e 265 do Regimento Interno do TCU.

10. Quanto ao mérito da consulta em análise, manifesto minha concordância integral com os pareceres prévios, em especial, com o bem lançado parecer elaborado no âmbito do MPTCU, razão pela qual adoto a fundamentação neles expendida e transcrita no relatório precedente em minhas razões de decidir sem prejuízo de tecer os comentários que faço a seguir.

11. É sabido que o novo regime fiscal inaugurado a partir da Emenda Constitucional 95/2016 exigirá uma gestão pública mais eficiente, eficaz e criativa, sem descuidar dos princípios que regem a administração pública, como por exemplo, o da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência. Isso porque, o novo regime fixou para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público da União e para a Defensoria Pública da União, como teto para a execução financeira do exercício, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

12. Nesse caminho é possível dizer que a nova norma constitucional implicará profunda mudança de comportamento na administração pública que, nem por isso se tornará ineficiente e inoperante. Na verdade, dentro do espírito da nova regra fiscal, está, entre outros objetivos, o de induzir a máquina pública a fazer mais com menos.

13. Portanto, conforme bem mencionou o *parquet* de Contas, entendo que não integra o cerne da nova regra fiscal, inviabilizar a máquina pública. Na verdade, percebo que uma das intenções da nova diretriz constitucional é induzir eficiência na estrutura pública de forma a entregar mais à sociedade sem necessariamente gastar mais. É com esse espírito que as questões colocadas na presente consulta devem ser respondidas, guardando consonância e harmonia com a nova regra constitucional bem como com os princípios que regem a administração pública e as finanças públicas.

14. Partindo dessa premissa, no que diz respeito ao primeiro questionamento, por meio do qual o consulente indaga a esta Corte de Contas sobre a possibilidade de se realizar concurso público contando integralmente com o recolhimento das taxas de inscrição pagas pelos candidatos ao certame, sem necessidade de previsão no orçamento, a resposta deve ser negativa. Isto porque, no meu sentir, o advento da Emenda Constitucional 95/2016, que tem por objetivo o equilíbrio das contas públicas por meio de um mecanismo de controle de gastos, não altera, *a priori*, o entendimento firmado por esta Corte de Contas no Acórdão 831/2013-TCU-Plenário. É que por meio da referida deliberação, o TCU, em sede de Consulta, firmou entendimento no sentido de que:

(...) em observância ao princípio constitucional da publicidade, aos princípios orçamentários da universalidade e do orçamento bruto e, em especial, à necessária transparência no trato da coisa pública, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as receitas decorrentes da arrecadação de taxa de inscrição em concurso público promovido por órgão estatal, e também as despesas necessárias à sua concretização, devem ser integralmente registradas no Orçamento da União.

15. A universalidade é o princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Segundo o professor James Giacomoni, o princípio da universalidade preconiza que:

“o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Essa regra tradicional amplamente aceita pelos tratadistas clássicos é considerada indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas”<sup>3</sup>.

16. Nesse contexto, observo que a Lei 4.320/1964, em consonância com as disposições constitucionais que tratam das finanças públicas, prevê o princípio da universalidade, afirmando, de forma expressa, que todas as receitas e despesas do Estado devem ser abrangidas pela Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, os dispositivos a seguir transcritos:

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

<sup>3</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 73-74.



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 artigo 2º.

17. A regra preconizada pelo princípio da universalidade facilita a administração orçamentária, além de garantir transparência às despesas e receitas estatais, permitindo o controle da atividade governamental. De outro lado, receitas e despesas não previstas no orçamento mitigam a possibilidade de acompanhamento pela sociedade e pelos órgãos de controle.

18. O princípio da universalidade é habitualmente complementado pela regra do orçamento bruto, estabelecida pelo art. 6º da Lei nº 4.320/64:

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

19. Com a referida definição legal, que é uma extensão do princípio da universalidade, busca-se assegurar a transparência e exatidão dos valores orçamentários.

20. Portanto, é possível dizer que o princípio da universalidade tem por finalidade abarcar todas as ações do Estado, como instrumento de transparência e controle de sua atuação facilitando as etapas do processo de planejamento: programação, execução e controle.

21. Reflexo do princípio constitucional da publicidade, a ideia de transparência visa tornar a gestão pública perceptível à sociedade, de forma que os mecanismos de controle na utilização dos recursos disponíveis reflitam com precisão os resultados das políticas de governo, como consequência natural da conscientização geral de que a prestação de contas das ações desenvolvidas pelo Poder Público no cumprimento de suas atribuições é um dever do qual não se pode afastar.

22. Dito isso, entendo que mesmo após o advento da Emenda Constitucional 95/2016, o sistema jurídico brasileiro não comporta a realização de receita e execução de despesa por parte da Administração Pública à margem do orçamento oficial. Daí não ser possível dispensar a previsão no orçamento para a realização de concurso público, ainda que a despesa seja integralmente coberta por meio das taxas de inscrição pagas pelos candidatos ao certame.

23. A despeito desse entendimento e por considerar as peculiaridades e dificuldades elencadas pelo consulente, na linha do que sugeriu o MPTCU no parecer de peça 12, entendo que é possível harmonizar as regras consignadas pela EC 95/2016, concernentes aos gastos públicos que decorram da realização de concursos públicos com objetivo específico de viabilizar o funcionamento da máquina pública com a necessidade de registro de tais despesas no orçamento da União, conforme preconiza o princípio da universalidade.

24. Nessa senda, consoante sustentou o MPTCU, entendo que o novo regime fiscal estabelecido pela EC 95/2016, ao passo que prevê e autoriza, no art. 109, incisos IV e V, do ADCT, a reposição de cargos sem impacto orçamentário-financeiro mesmo para os órgãos que estejam gastando acima de seu limite, demonstra que a necessidade de enquadramento do órgão ao regramento dado não desconsidera sua necessidade de manter um núcleo mínimo capaz de oferecer o serviço público a qual se destina.

25. Tendo como referência específica essa premissa e considerando que a maior parte da despesa realizada na concretização de um certame público é coberta pela arrecadação da taxa de inscrição, valho-me das considerações expendidas pelo Ministério Público, que muito bem compatibilizam a disciplina instaurada pelo novo regime fiscal, a estrita observância dos princípios do

direito financeiro e a preservação do mínimo de capacidade operacional da Administração Pública, as quais transcrevo a seguir:

“O problema a ser resolvido é como dar efetividade a esse valor, a essa diretriz, sem descaracterizar a disciplina e os objetivos perseguidos pelo Novo Regime Fiscal.

A questão dos concursos públicos oferece uma peculiaridade que precisa ser considerada e contemplada, sem nenhum prejuízo para o atendimento integral dos objetivos do Novo Regime Fiscal, a saber: a maior parte da despesa de um concurso público é suportada pela arrecadação gerada pelo próprio concurso, vale dizer, o concurso público, a despeito de ter receitas e despesas integralmente orçadas, gera impacto fiscal mínimo, sendo possível ser até mesmo superavitário.

Essa característica, **combinada com a autorização expressa de reposição de cargos sem impacto orçamentário-financeiro**, permite afirmar que não foi intenção do constituinte derivado cercear a realização de concursos públicos na proporção e medida em que não tiverem impacto fiscal, isto é, na parcela que puder ser custeada por sua própria arrecadação.

Assim, é razoável e proporcional concluir que somente a parcela não suportada pelas próprias inscrições é que resta submetida às limitações impostas pelo teto de gasto de cada órgão, sem embargo de que a integralidade da receita e da despesa constem da peça orçamentária.

Desse modo, ao se apurar se um dado órgão respeitou ou não o limite de gastos que lhe foi conferido, no que tange exclusivamente aos concursos públicos, somente a parcela de gasto não coberta pelo valor arrecadado a título de taxas de inscrição é que deve ser computada para esse fim.

Para dar cumprimento à diretriz de reposição dos cargos sem impacto fiscal, até mesmo a restrição à edição de créditos suplementares ou especiais deve ser superada, desde que contenha dotação para a realização de concurso suportada pela previsão de receita do próprio certame, condicionada a livre realização dessa despesa adicional à efetiva arrecadação da receita prevista. O excedente de despesa, se houver, deverá ser coberto por dotações outras previamente incluídas na Lei Orçamentária Anual.

Com efeito, não faz sentido que as reposições sem impacto estejam autorizadas até para os órgãos acima do limite de gastos e sejam ao mesmo tempo inviabilizadas por outras regras operacionais previstas pela própria norma constitucional ou em nível infralegal. É preciso interpretar a norma em favor de sua máxima efetividade, que aponta para a preservação da capacidade operacional da Administração Pública. Assim, conjugada a autorização para reposição sem impacto com a restrição a edição de créditos suplementares ou especiais, é imperativo afastar a restrição no que tange exclusivamente ao objetivo perseguido pela autorização contida no artigo 109, IV e V, do ADCT”.

26. Importa destacar, *in casu*, que a busca pelo real significado de determinada norma constitucional deve integrar, além da interpretação literal, a utilização do conjunto fático e normativo que se presta a reger a situação em análise, característico da interpretação sistemática, bem como a regra típica da interpretação teleológica que busca a real finalidade da norma.

27. Considerando a finalidade última buscada pela EC 95/2016, não me parece razoável e nem aderente ao espírito da referida norma constitucional que estabeleceu o novo regime fiscal, sustentar que as despesas referentes à realização dos concursos públicos que se destinam a suprir carência de recurso humano capaz de mitigar ou interromper o funcionamento do órgão nos casos em que houver haver vagas não onerosas, mesmo quando integralmente cobertas pelas receitas decorrentes das taxas de inscrição, devam estar submetidas as limitações impostas pelo teto de gasto de cada órgão.

28. No caso específico que trata das despesas necessárias à realização de concurso para o provimento de cargos públicos decorrentes de vagas não onerosas, considero ser possível inferir que não se deve computar tais despesas no teto de gastos do órgão. Por óbvio, caso a taxa de inscrição não seja suficiente para fazer frente às despesas realizadas por ocasião do certame público, a diferença não coberta pelo montante decorrente das inscrições caracteriza despesa que deve se submeter ao limite de gastos estabelecido pela EC 95/2016.

29. Nesse sentido e na linha sugerida pelo *parquet*, entendo que a restrição à edição de créditos suplementares ou especiais, contidas na EC 95/2016, restará superada, nos casos em que a dotação para à realização de concurso para o provimento de cargos públicos decorrentes de vagas não onerosas seja suportada pela previsão de receita do próprio certame, condicionada a livre realização dessa despesa adicional à efetiva arrecadação da receita prevista.

30. Anoto que a construção hermenêutica realizada para este item da consulta, que harmoniza o espírito da nova norma constitucional, no sentido de controlar os gastos públicos com a necessidade de se manter um núcleo mínimo de recurso humano capaz de entregar o serviço público ao qual se destina não se aplica a outras situações que seriam aparentemente similares, como nos casos em que outras despesas sejam eventualmente suportadas em razão de arrecadação de receitas por meio de taxas ou de outras formas previstas em lei.

31. Em relação ao segundo item da consulta, por meio do qual o consulente questiona esta Corte de Contas sobre a possibilidade de aproveitamento, pelos órgãos públicos, de candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, ainda que ausente previsão no edital nesse sentido, a resposta deve ser, também, em sentido negativo.

32. Isso porque, a jurisprudência desta Corte de Contas há muito já se consolidou no sentido de que o aproveitamento de candidatos aprovados em concursos realizados por outros órgãos deve, entre outros requisitos, conter previsão expressa no edital acerca da possibilidade desse aproveitamento. Nessa direção, o Acórdão 569/2006-TCU-Plenário firmou entendimento no sentido de que:

(...) o aproveitamento de candidatos aprovados em concurso realizado por outro órgão, somente poderá alcançar cargos que tenham seu exercício previsto para as mesmas localidades em que terão exercício os servidores do órgão promotor do certame, desde que observados, impreterivelmente, todos os requisitos fixados pela Decisão Normativa/TCU n.º 212/1998 - Plenário, quais sejam: "é legal o aproveitamento de candidatos aprovados em concurso realizado por outro órgão, desde que dentro do mesmo Poder, para provimento de cargo idêntico àquele para o qual foi realizado, que tenha as iguais denominação e descrição e que envolva as mesmas atribuições, competências, direitos e deveres, de tal modo que se exijam idênticos requisitos de habilitação acadêmica e profissional e sejam observadas a ordem de classificação e a finalidade ou destinação prevista no edital, que deverá antever a possibilidade desse aproveitamento (Acórdão TCU 569/2006-TCU-Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar).

33. E a razão para que não seja flexibilizado o critério que exige previsão em edital, da possibilidade de reaproveitamento em outros órgãos é, a meu ver, simples: haveria violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da confiança, da boa-fé objetiva. A título de exemplo, é possível vislumbrar situação na qual candidatos poderiam ter deixado de participar de determinado concurso em razão de não haver item no edital contemplando a previsão de aproveitamento dos aprovados em outros órgãos. Trata-se, no mínimo, de relevante critério de escolha do candidato por esse ou aquele concurso, considerando que a aprovação, e posteriores nomeação e posse, em determinado cargo público, dependem, cada vez mais, de estratégia e dedicação. Nesse exemplo, eventual aproveitamento de candidatos aprovados sem haver previsão expressa no edital que rege o certame macula, além dos princípios já mencionados, os princípios da publicidade, da impessoalidade e isonomia.

34. Observo que o referido regramento é seguido pelos Tribunais pátrios. Nessa direção, vale mencionar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Mandado de Segurança 26.294/DF, segundo o qual:

"(...) não é possível a nomeação de candidato em quadro diverso do qual foi aprovado, ainda que os cargos tenham a mesma nomenclatura, atribuições iguais, e idêntica remuneração, quando inexistente essa previsão no edital do concurso." (...) "A falta de previsão no edital sobre a possibilidade de aproveitamento de candidato aprovado em certame destinado a prover vagas para quadro

diverso do que prestou o concurso viola o princípio da publicidade, norteador de todo concurso público, bem como o da impessoalidade e o da isonomia".

35. Nesse mesmo sentido, concordo com a conclusão do ilustre membro do *parquet* de Contas, no parecer de peça 12, para o qual:

"aproveitar candidato de certame promovido por outro órgão, sem que o edital previsse tal possibilidade, é ferir de morte o princípio da impessoalidade e abrir a porta para eventuais favorecimentos. Significa privilegiar os candidatos aprovados pelo outro órgão em detrimento dos que, por ignorarem que haveria tal possibilidade, deixaram de se submeter ao procedimento. É de domínio público que existem carreiras mais e menos atrativas. A decisão de concorrer ou não a uma vaga depende, fundamentalmente, de quem será o empregador".

36. Por fim, observo que, sob a égide da EC 95/2016, será recomendável, entre outras medidas, que os editais de concurso público a serem elaborados pelos diversos órgãos da administração pública, prevejam, sempre que possível<sup>4</sup>, a possibilidade de aproveitamento de candidatos por outros órgãos públicos.

Diante do exposto, VOTO para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de julho de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

---

<sup>4</sup> Dentro do mesmo Poder, para provimento de cargo idêntico àquele para o qual foi realizado, que tenha as iguais denominação e descrição e que envolva as mesmas atribuições, competências, direitos e deveres, de tal modo que se exijam idênticos requisitos de habilitação acadêmica e profissional e sejam observadas a ordem de classificação e a finalidade ou destinação prevista no edital.