



TC 005.484/2019-8

Tipo: Consulta

Unidade jurisdicionada: Ministério Público Federal – Procuradoria-Geral da República (MPF/PGR)

Interessado: Procuradora-Geral da República

Advogado ou Procurador: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Secretário-Geral do Ministério Público da União, Exmo. Procurador Regional da República Alexandre Camanho de Assis, com base na delegação de competência conferida pela Exma. Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge (peças 1 e 2), sobre (*in verbis*):

(1) a viabilidade de relativização do entendimento firmado por esse Órgão de Controle, 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;

(2) 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

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Ao examinar a consulta (peça 1), bem como a anexada Portaria de Delegação de Competência 11/2018 da Procuradora-Geral da República, que alterou a Portaria PGR/MPU 683/2013 (peça 2), verificamos que ela está adequadamente formulada, seu objeto foi precisamente indicado e a autoridade consulente (cf. art. 264, inciso II, do Regimento Interno do TCU) é legitimada a formular consultas perante esta Corte de Contas.

3. Desse modo, entende-se que o Tribunal pode conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

4. O primeiro ponto da consulta da PGR indaga sobre a possibilidade de “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”. Ao defender essa possibilidade, a autoridade consulente pondera (peça 1, p. 1-2) o seguinte:

Preocupa, neste contexto, os impactos que a limitação imposta pelo novo regime poderá causar no que se refere a realização de concursos públicos pelos órgãos, notadamente em razão do entendimento firmado por esse Tribunal de Contas, ratificado pelo Acórdão TCU nº 831/2013 - Plenário, o qual exige a obrigatoriedade de que o montante pago a título de inscrição em concurso público esteja consignado no orçamento do órgão interessado a quem caberá o custeio do valor cobrado pela instituição executora do certame.

Entende-se que, diante do limite de gastos definido na EC nº 95/2016, o atendimento integral das disposições do Acórdão TCU nº 831/2013 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.

5. Inicialmente, cabe esclarecer que o mencionado Acórdão 831/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, foi exarado em face de consulta formulada pelo Conselho da Justiça Federal - CJF em que esse órgão expôs dúvidas na aplicação de normas sobre procedimentos exigidos tanto em relação às receitas decorrentes da arrecadação de taxa de inscrição em concurso público quanto no tocante às despesas necessárias à sua realização. Na ocasião, o TCU respondeu ao consulente 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.

6. Ao ponderar pela flexibilização desse entendimento para que o montante recolhido com as taxas de inscrição pagas pelos candidatos ao concurso não tenha a necessidade de previsão no orçamento, o Procurador do MPF faz uma série de considerações, de ordem prática, que apontariam para a perda de eficiência dos órgãos públicos, destacando que os princípios orçamentários enfatizados pelo TCU, na resposta à consulta feita pelo CJF, não seriam, a rigor, violados, pois, segundo ele (peça 1, p. 2-3):

..., o fato de ser o certame realizado diretamente com os valores arrecadados com a taxa de inscrição, sem o necessário aporte no orçamento do órgão, por si só, não tem o condão de macular a observância aos princípios supracitados, considerando que há transparência dos gastos públicos. (...) O controle feito direto pelo órgão interessado, com submissão a uma auditoria rigorosa pelos órgãos de controle sobre o processo como um todo, observada, ainda, a publicidade a qual estão submetidos os atos administrativos já viabilizariam o controle sobre os gastos diretos com a seleção de pessoal.

7. Ora, o que se deve considerar é que os princípios orçamentários e as leis orçamentárias devem ser aplicadas a toda a Administração Pública, que, como se sabe engloba uma enorme variedade de entidades e órgãos. Infelizmente, nem todos os entes públicos tem níveis de governança e controles internos de excelência capazes de garantir que nos seus processos de execução das receitas e despesas sejam observados, com rigor, o princípio constitucional da publicidade, os princípios orçamentários da universalidade e do orçamento bruto, bem como a necessária transparência no trato da coisa pública, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim seria temerário que esta Corte de Contas flexibilizasse o seu entendimento preconizado no Acórdão 831/2013-TCU-Plenário.

8. Ademais, o suposto excesso de zelo expresso no entendimento dessa decisão do Tribunal de 2013 veio a mostrar-se em harmonia com as limitações orçamentárias impostas aos órgãos da Administração Pública pela EC 95 de 2016. Derivada da Proposta de Emenda à Constituição 55/2016, a EC 95/2016 foi promulgada em sessão no Congresso Nacional no dia 15 de dezembro de 2016, instituindo o Novo Regime Fiscal. Para 2017, primeiro ano de vigência da EC 95, 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 o 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). Se entendermos que tal emenda constitucional derivou exatamente de um cenário de descontrole dos gastos públicos, as suas limitações, em que pesem os iniciais efeitos negativos, poderão ter, no médio e 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.

9. Observa-se que o próprio consulente argumenta que o limite de gastos definido na EC 95/2016 e o atendimento integral das disposições do Acórdão 831/2013-TCU-Plenário poderiam causar impactos negativos na prestação do serviço público na hipótese de que, segundo suas palavras, “o órgão não consiga restringir os gastos no sentido de aportar recursos em seu orçamento”. Assim, as restrições da emenda constitucional e o atendimento do acórdão do TCU em nada afetaria um órgão que conseguisse se amoldar à nova realidade de limitações dos gastos públicos.

10. Neste ponto, mostra-se bem oportuno transcrever alguns trechos da nota publicada pelo TCU no seu informativo interno diário “União” de 08/03/2018, na qual são feitos comentários sobre os esforços desta Corte de Contas no cumprimento da EC 95/2016:

Durante esse período [2017], o TCU realizou diversas medidas de controle que ajudaram a manter a dotação orçamentária dentro dos limites, como a racionalização de despesas e o bom uso dos recursos. Segundo o presidente, ‘não houve impacto negativo no cumprimento da missão institucional, bem como esta Casa implantou, ao longo do ano, todos os projetos e iniciativas corporativas relevantes’.

As medidas de controle vão continuar a valer em 2018. O presidente do TCU orientou as secretarias-gerais do Tribunal a dar continuidade à adequação orçamentária e financeira. ‘Dessa forma, conto com o empenho e atuação conjunta de todos para a permanente busca da eficiência corporativa, do fazer mais com menos e da observância rigorosa do Novo Regime’, reiterou Carreiro. ‘Temos um importante compromisso com a sociedade para o efetivo cumprimento das competências e responsabilidades constitucionais do TCU’, acrescentou.

11. Por fim, entendemos pertinente transcrever os seguintes trechos do voto condutor do Acórdão 831/2013-TCU-Plenário (grifos acrescentados):

14. Como visto, atualmente o procedimento adotado pelo TCU, e que possivelmente orientará o tratamento do assunto no âmbito do CJF, encontra-se inteiramente ajustado à compreensão revelada pela AGU, uma vez reconhecido aqui, mediante novo disciplinamento, que o sistema jurídico brasileiro não comporta a realização de receita e execução de despesa por parte da Administração Pública à margem do orçamento oficial.

15. Por isso, a prática hoje utilizada pelo TCU foi considerada neste feito em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio tanto pela 3ª Secex (quando menciona o projeto de resolução então em curso) quanto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, tendo-se presente a necessidade de registro integral, no Orçamento da União, das receitas e despesas decorrentes da realização de concursos públicos.

16. Não é demais enfatizar que o princípio da universalidade está contemplado no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, tendo por 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.

17. 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.

18. Aliás, 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. Ou seja, é condição essencial para que os problemas sociais, políticos e econômicos do País sejam debatidos e solucionados com transparência, a partir do convívio democrático entre todos os grupos da sociedade.

19. Portanto, não há mais dúvida de que, nas palavras do Senhor Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, ‘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”.

12. Dessa forma, a flexibilização do entendimento do paradigmático Acórdão 831/2013-TCU-Plenário não seria oportuna tampouco conveniente, mas sim casuística e, ainda, correria sério risco de contrariar preceitos orçamentários que devem necessariamente se amoldar a todos os órgãos da Administração Pública. Os princípios não podem ficar à revelia de um outro ente, sob pena de serem relativizados para atender a interesses e situações pontuais e não ao soberano interesse público.

13. Assim sendo, quanto ao primeiro ponto da consulta deve ser respondido ao consulente que não há possibilidade de flexibilização do entendimento externado no multicitado acórdão 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”.

14. Em relação ao segundo ponto da consulta, que 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”, o Procurador pondera que “tal entendimento já foi adotado pelo TCU em julgados, destacando, a título exemplificativo, os Acórdãos 6764/2011-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro José Jorge, e 2171/2011-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes.

15. O Acórdão 6764/2011-TCU-2ª Câmara examinou atos de admissão com o seguinte posicionamento do Controle Interno:

A CGU/MA, às fls. 2/3, aponta a ilegalidade das admissões em virtude de a Instituição de Ensino ter recrutado candidatos que passaram em concurso realizado pelas Escolas Agrotécnicas Federais de Araguatins (Tocantins) e de Ceres (Goiás). Embora as nomeações tenham sido para o mesmo cargo, o edital não previa a possibilidade de aproveitamento.

16. No entanto, em posição divergente da unidade técnica, que se alinhou ao entendimento do Controle Interno, o Tribunal decidiu nos seguintes termos:

9.1 considerar legais os atos de admissão dos Srs. Deusivaldo Aguiar Santos e Luciana Almada Thomaz, ordenando seus respectivos registros; e

9.2 determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão que observe, em eventual aproveitamento de candidatos aprovados em concurso realizado por outro órgão, os requisitos estabelecidos por este Tribunal, por meio das Decisões nºs 633/1994-P e 212/1998-P e Acórdão nº 569/2006-P, sob pena de responsabilização dos administradores que efetuaram as nomeações.

17. Ainda que se leve em conta o Acórdão 6764/2011-TCU-2ª Câmara, citado pelo consulente, não se deve descuidar que, na ocasião, o Tribunal, a rigor, não considerou elidida a irregularidade, mas apenas atenuou a falha, principalmente, por considerar “as peculiaridades do caso concreto, especialmente a presunção de boa-fé dos servidores, e privilegiando os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade”. Os seguintes termos do segundo item do Sumário desse acórdão demonstram bem isso (grifado):

2. A irregularidade concernente ao aproveitamento de aprovados em concurso realizado por outro órgão público, sem observância integral dos requisitos determinados por este Tribunal, pode ser atenuada ante o reconhecimento de que a contratação: - tenha observado, rigorosamente, a ordem de classificação dos candidatos devidamente aprovados em prova; e - seja para cargo que detenha iguais requisitos acadêmicos, denominação, atribuições e salários daquele do concurso aproveitado.



18. Ocorre que essas condições atenuadoras não podem ser consideradas regras, mas exceção face as peculiaridades de cada caso concreto. A regra que reflete o entendimento do Tribunal e que deve prevalecer é a que foi destacada no primeiro item do referido Sumário, a saber (grifado):

1. É irregular a falta de previsão, no Edital do concurso, da possibilidade de aproveitamento dos aprovados em outros órgãos públicos, bem como a utilização de candidatos para o exercício do cargo em localidade diferente daquela na qual terão exercício os servidores do órgão promotor do concurso, conforme decidiu esta Corte de Contas ao prolatar as Decisões nº 633/1994 e 212/1998 e o Acórdãos 569/2006, todos do Plenário.

19. A outra decisão citada pelo consulente (Acórdão 2171/2011-TCU-2 Câmara) também tratou de atenuar falha semelhante, mas sem deixar assente que houve irregularidade, conforme se depreende dos seguintes termos do seu Sumário (grifos acrescidos):

1. É irregular a falta de previsão, no Edital do concurso, da possibilidade de aproveitamento dos aprovados em outros órgãos públicos, bem como a utilização de candidatos para o exercício do cargo em localidade diferente daquela na qual terão exercício os servidores do órgão promotor do concurso, conforme decidiu esta Corte ao prolatar a Decisão Normativa nº 212/1998 e o Acórdão nº 569/2006, ambos do Plenário.

2. A irregularidade concernente ao aproveitamento de aprovados em concurso realizado por outro órgão público, sem observância integral dos requisitos determinados por este Tribunal, pode ser atenuada ante o reconhecimento de que a falha ocorreu em pleno período de implantação da Unipampa, bem como considerando o fato de que a contratação observou, rigorosamente, a ordem de classificação dos candidatos devidamente aprovados em prova.

20. Portanto, deve ser esclarecido ao consulente que a posição do Tribunal é pela impossibilidade do aproveitamento, pelos órgãos públicos, de candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, se ausente previsão no edital nesse sentido. E, ademais, que o aproveitamento sem previsão editalícia, mesmo que seja observada a correlação das atribuições dos cargos e requisitos para investidura, não deve ser considerado procedimento usual e regular, devendo ser evitado.

CONCLUSÃO

21. Em face da consulta trazida a este Tribunal pelo Secretário-Geral do MPU, verifica-se que, conforme análise feita nos itens 4 a 20, acima, permanece não passível de revisão a cognição desta Corte de que o aproveitamento sem previsão editalícia, mesmo que seja observada a correlação das atribuições dos cargos e requisitos para investidura, não pode ser considerado procedimento usual e regular, devendo ser evitado. Igualmente não se mostra conveniente, oportuno e nem em harmonia com os princípios orçamentários que haja flexibilização da cognição do TCU, firmada 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”. Também, verificou-se que não há supedâneo legal ou jurisprudencial para que o TCU reveja seu entendimento pela impossibilidade do aproveitamento, pelos órgãos públicos, de candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, se ausente previsão no edital nesse sentido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso II, § 1º, e 265 do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:



b.1) 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”;

b.2) o Tribunal mantém sua cognição de que é irregular o aproveitamento, pelos órgãos públicos, de candidatos aprovados em concursos promovidos por outros órgãos, se ausente previsão no edital nesse sentido, sendo que o aproveitamento sem previsão editalícia, mesmo que seja observada a correlação das atribuições dos cargos e requisitos para investidura, não deve ser considerado procedimento usual e regular, devendo ser evitado.

c) arquivar o presente processo.

Sefip/Sinfip, em 9 de março de 2018.

(Assinado Eletronicamente)
Romilson Rodrigues Pereira
AUF/CE – Mat. 2844-4