

Debates sobre o gerenciamento das taxas de inscrição de concursos públicos

Elói Martins Senhoras*

Ariane Raquel Almeida de Souza Cruz*

Em um Estado Democrático de Direito, a melhor forma de recrutamento dos servidores públicos tem sido identificada pela adoção do instituto do *concurso público*, como um meio de assegurar a prevalência da meritocracia, com independência em relação ao jogo político e sem a intromissão de influências exógenas às demandas ao exercício da Justiça.

Como mecanismo de recrutamento, o concurso público para o provimento de quaisquer cargos ou empregos na Administração Direta e Indireta, inclusive para o preenchimento de empregos nas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, trata-se de uma das premissas previstas na Constituição Federal de 1988 a fim de promover os estruturar uma burocrático-profissionalizado da Administração Pública.

O concurso público trata-se de um instituto que tem alta relevância como um instrumento meritocrático de democratização e isonomia no acesso ao serviço público, pois, busca propiciar uma perfeita equiparação de oportunidades entre os cidadãos para a investidura em cargos, empregos ou funções públicas, por meio de regras básicas previamente definidas e publicizadas em edital (SENHORAS e SOUZA CRUZ, 2012, p. 17).

Frente à relevância instrumental do concurso público para a Administração Pública e crescentemente para instituições especializadas na sua organização em diferentes regiões do país, este instituto tornou-se palco de um amplo debate polemizado pelas divergências interpretativas sobre a natureza e gestão das *taxas de inscrição* dos candidatos.

Existe uma clara divergência doutrinária e jurisprudencial que pode ser apreendida por duas correntes polarizadas na hermenêutica jurídica – perspectivas *minimalista* e *maximalista* - cujo posicionamento distinto se materializa nos debates, tanto, sobre a natureza jurídica das taxas de inscrição em concursos públicos, quanto, sobre seu fator gerador e sua destinação operacional.

As divergências hermenêuticas entre ambas as correntes jurídicas surgem devido ao posicionamento interpretativo distinto frente a três questionamentos centrais: 1) se as taxas de inscrição possuem natureza tributária; 2) se o pagamento destas taxas pode ser realizado

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutorado em Ciências Jurídicas. O autor agradece à bolsa PRÖ-PESQUISA/UFRR para o desenvolvimento da presente pesquisa. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.works.bepress.com/eloi.

* Auxiliar de pesquisa, bacharel em Direito e especialista pós-graduada *lato sensu* em Direito Eleitoral. Endereço para contato: raquelkf@gmail.com.

diretamente à instituição contratada para a realização do certame concursal, e ainda; 3) se as taxas de inscrição são contabilizadas na *receita pública stricto sensu*.

Em primeiro lugar, há uma *perspectiva minimalista* sobre a natureza jurídica da taxa de inscrição em concursos públicos apresentada pela doutrina majoritária e pela jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça que a prevê tão somente como uma receita proveniente de preços públicos ou preços semi-privados a fim de custear exclusivamente os dispêndios da entidade responsável pela organização do concurso, não apresentando uma natureza de tributo.

Esta corrente jurídica é caracterizada pela perspectiva minimalista, uma vez que tem uma apreensão da receita pública *stricto sensu*, como um conjunto de recursos financeiros obtidos de fontes próprias e permanentes, produzindo acréscimo patrimonial, sem contudo gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros, motivo pelo qual as taxas de concurso público seriam caracterizadas apenas como preço não necessariamente precisa ser arrecadado pelo ente público (MACHADO e REIS, 2012).

Como os certames concursais nem sempre são realizados pelas próprias instituições estatais interessadas, as taxas de inscrição deixam de ter uma natureza tributária passam a ser compreendidas como uma forma de preço quando não há uma direta atividade da autoridade estatal, já que o seu destino final será destinado a custear os dispêndios da entidade responsável pela organização do concurso.

No âmbito doutrinário, esta perspectiva nega a natureza tributária das taxas de concursos públicas, enquadrando-as como *preços públicos*, quando os certames são realizados pelos próprios entes públicos e os valores das inscrições são depositados em conta única, ou, como *preços semi-privados*, quando os valores pagos das inscrições são depositados diretamente na conta das instituições contratadas para realização das seleções (CABRAL, 2010; MEIRELLES, 2005).

De um lado, um primeiro subgrupo de doutrinadores nega a natureza tributária das taxas de concurso público, por justamente enquadrá-las na categoria de preços públicos, haja vista que a somatória de valores arrecadados se configura como receita pública pertencente exclusivamente ao Estado por meio da lógica do princípio da conta única (FERNANDES, 2012).

De outro lado, um segundo grupo de doutrinadores argumenta que como não existe uma natureza tributária na taxa de inscrição de concurso público, a sua cobrança como preço semi-privado admite pagamento diretamente à empresa contratada para a realização do certame, não existindo, qualquer exigência legal de que o valor correspondente seja depositados na conta única oficial do ente público envolvido (COPOLA, 2013).

Segundo Cabral (2010), as empresas e autarquias que prestam serviços de organização de concursos públicos devem obedecer à Lei. 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos, a fim de serem contratadas, sendo praxe corrente a arrecadação dos valores de inscrição de candidatos de

concurso pelas mesmas, uma vez que o poder público as autoriza, mediante contrato de serviço delegado, a assumir toda a responsabilidade pela execução dos serviços a custo zero para o órgão.

No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), consolidou jurisprudência sobre o entendimento da natureza das taxas de inscrição por meio de decisão unânime da 6ª turma em relação ao *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 14565/2002*, em consonância com parecer do relator, Ministro Hamilton Carvalhido, que manifestou que a taxa de inscrição em concurso público não se confunde com tributo.

“Cobrança de taxa de inscrição não caracteriza exação ilegal, uma vez que os concursandos não são contribuintes nem a taxa de inscrição confunde-se com tributo, destinando-se esta apenas a custear os dispêndios da entidade responsável pela organização do concurso” (STJ, 2002).

Em segundo lugar, há uma perspectiva jurídica maximalista sobre a natureza jurídica da taxa de inscrição em concursos públicos que a classifica, tanto, como um *tributo*, quando se caracteriza como uma taxa de serviço de entidades estatais da Administração direta, autárquica e fundacional, quanto, como um *preço*, quando cobrado por empresas públicas ou outras entidades paraestatais.

O fator gerador da taxa de inscrição em concurso público tem como pressuposto o fato da atividade estatal específica estar diretamente vinculada a uma prestação pública de serviço prestado ao contribuinte, exigindo em contrapartida uma necessária prestação pecuniária pelo contribuinte interessado que tem o exclusivo objetivo de custear os dispêndios do concurso.

Esta corrente jurídica é caracterizada com um perspectiva maximalista, pois prevê uma apreensão da receita pública *lato sensu* como um conjunto de recursos orçamentários e extraorçamentários que produz acréscimo patrimonial e que pode gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros, motivo pelo qual as taxas de concurso público precisam, necessariamente, ser arrecadadas em caixa única pelo ente público face as exigências legais para posterior transferência às instituições organizadoras dos certames (MACHADO e REIS, 2012).

No campo doutrinária desta perspectiva doutrinária, não existe previsão de que os valores cobrados como taxa de inscrição sejam depositados diretamente na conta corrente das entidade contratada para a realização do concurso público, pois todo preço e tributo público geram uma receita pública que deve ser depositada em uma conta única em sua respectiva esfera de atuação, municipal, estadual ou federal (GASPARINI, 2005).

Segundo Tourinho (2010), como a cobrança de taxas de inscrição em concursos públicos gera um valor de receita pública, o seu ingresso nos cofres públicos obedece às regras constantes da Lei nº 4.320/1964, *Decreto-Lei 1.755/1979* e *Lei 10.707/2003*, não cabendo o seu recolhimento diretamente pela empresa contratada para a realização do certame concursal e atendimento de depósito segundo o princípio da caixa única (TOURINHO, 2010).

No campo da jurisprudência, o Tribunal de Contas da União (TCU) destaca-se como voz, por consolidar a compreensão, por meio da Súmula 214, de que as taxas de inscrição de concursos públicos, pagas pelos candidatos, são caracterizadas como *rendas públicas*, motivo pelo qual devem ser recolhidas de maneira centralizada em conta única do Tesouro Nacional e utilizadas para o custeio das despesas de realização do certame.

“Os valores correspondentes às taxas de inscrição em concursos públicos devem ser recolhidos ao Banco do Brasil S.A., à conta do Tesouro Nacional, por meio de documento próprio, de acordo com a sistemática de arrecadação das receitas federais prevista no Decreto-lei no 1.755, de 31/12/79, e integrar as tomadas ou prestações de contas dos responsáveis ou dirigentes de órgãos da Administração Federal Direta, para exame e julgamento pelo Tribunal de Contas da União” (TCU, Súmula 214, 1982).

A força da Súmula 214 é, tanto, fundamentada na Lei 4.320/1964 e no Decreto-lei 1.755/1979, os quais preveem uma sistemática de arrecadação para todas as receitas federais, quanto, complementada pela Lei 10.707/2003, que instituiu que a arrecadação de qualquer receita deve ser feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e por intermédio de documento de recolhimento instituído pelo Ministério da Fazenda, conhecido como Guia de Recolhimento da União (GRU) a fim de minimizar despesas bancárias e otimizar controle e transparência das receitas.

Quadro 1 - Forças da Súmula 214 do TCU

<i>Fundamentos legais</i>	
<i>Lei 4.320/1964</i>	“Art. 56. 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”.
<i>Decreto-Lei 1.755/1979</i>	“Art. 1. A arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma estabelecida pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional.”
<i>Complemento legal</i>	
<i>Lei 10.707/2003</i>	“Art. 98. A arrecadação de todas as receitas realizadas pelos órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, far-se-á por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, observadas as seguintes condições: I - recolhimento à conta do órgão central do Sistema de Programação Financeira do Governo Federal, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi; e II - documento de recolhimento a ser instituído e regulamentado pelo Ministério da Fazenda.

Fonte: Organização própria. Baseada nos marcos normativos supracitados.

Consolidou-se jurisprudência do TCU com base na Decisão n. 470/93 que reforçou o entendimento previsto na Súmula 214 de que as taxas pagas pelos candidatos constituem rendas públicas, devendo ser recolhidas a conta única do Tesouro Nacional, bem como reforçou advertência de ilegalidade quanto aos contratos de riscos que instituições públicas interessadas nos concursos firmam com empresas organizadoras dos certames, estabelecendo como remuneração das mesmas os valores arrecadados pela somatória global das taxas de inscrição, os quais são muito recorrentemente pagos pelos inscritos diretamente em suas contas bancárias.

“[...] reforça a convicção de que as receitas de taxas de inscrição de concursos públicos têm natureza jurídica de receita pública, razão pela qual devem transitar pela conta única do Tesouro Nacional. Assenta, outrossim, a necessidade de que, para a realização dos certames, haja previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária do exercício. Defende, ainda, a inadequação da utilização do instituto do convênio para a prestação dos serviços em tela” (TCU, 1993).

Por um lado, surge a advertência de que a taxa de inscrição em concurso público é considerada receita pública, razão pela qual o seu valor deve ser depositado em conta única, sendo vedado qualquer depósito direto na conta de eventual empresa organizadora contratada, conforme previsto no princípio da unidade de tesouraria, também conhecido como princípio da unidade de caixa, fundamentado constitucionalmente no §3º do artigo 164 (BRASIL, 1988).

A razão deste princípio da unidade de caixa existir é oriunda da lógica de que se um eventual valor auferido com as taxas de inscrição for superior ao valor desembolsado com a realização do concurso público, a diferença pertencerá à conta única do Tesouro Municipal, Estadual ou Nacional, já que os objetivos de qualquer certame são apenas de natureza administrativa e não patrimonial.

Por outro lado, apresenta-se a advertência de que no processo licitatório para contratação de empresa destinada à realização de concurso público, a instituição licitante deve apresentar uma planilha de custos dos serviços englobados em tal contratação com a finalidade de estimar o valor aproximado do contrato e melhor definir a modalidade de licitação a ser utilizada.

“[...] Percebe-se, no entanto, que muitas vezes o edital prevê como forma de pagamento o recolhimento das taxas de inscrição diretamente pela empresa contratada, procedimento este que vem sendo corretamente contestado pelo Tribunal de Contas da União. Assim, no momento da formalização do vínculo não se sabe ao certo qual será o valor exato do contrato. Ora, se não há uma previsão precisa do valor da remuneração do contratado, o ideal é que se adote a modalidade de licitação destinada a contratos de valores mais altos, qual seja, a concorrência, que garante de forma mais eficaz os princípios da universalidade e da publicidade. No entanto, tem-se observado que os entes públicos em tal situação vêm adotando a modalidade convite, sob argumento de que não há custos para a Administração Pública (TOURINHO, 2010, p. 7).

Com base nas discussões previamente apresentadas, observa-se que tanto a doutrina quanto a jurisprudência não são convergentes no país a respeito de temas relacionadas à taxa de inscrição de concurso público, haja vista o hiato legal existente, apesar de existirem uma série de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional.

Diante das polêmicas existentes, ratifica-se um posicionamento compreensivo da natureza tributária da taxa de inscrição em concursos públicos e da inexorável necessidade de seu recolhimento em conta única municipal, estadual ou federal, a fim de se resguardar a observância do princípio da unidade de caixa e evitar eventual *rentseeking* por parte de instituições especializadas na organização de concursos públicos.

Classificada como renda pública *lato sensu*, a taxa de inscrição em concurso público deve ser utilizada exclusivamente para pagar os serviços prestados pela instituição responsável pela realização do certame e caso ela seja contratada deve obedecer edital de licitação que especifique se a remuneração será fixa ou variável, em conformidade com o número de inscritos ou receitas auferidas com a inscrição de candidatos.

No caso de *remuneração fixa*, deve haver previsão em edital licitatório de que a instituição organizadora não incorre em contrato de risco, motivo pelo qual deve existir planilha detalhada com previsão de custos por parte da instituição organizadora do certame, a fim de se estabelecer preço mínimo de custo para pagamento por parte da instituição pública contratante.

No caso de *remuneração variável*, como há um contrato de risco, deve haver previsão no edital licitatório que a instituição contratada para organizar concurso público será remunerada exclusivamente por meio do pagamento das taxas de inscrição dos candidatos, motivo pelo qual devem existir cláusulas para valores globais máximos do contrato a ser firmado, pois caso os valores recolhidos superem o previsto, eles deverão ser retornados aos cofres públicos em conta única.

Quando o poder público autoriza contrato de serviço delegado a empresas e autarquias para organização de concursos públicos com eventual recebimento direto das taxas de inscrição, observa-se, que por mais que elas assumam toda a responsabilidade pela execução dos serviços a custo zero para o órgão, de maneira recorrente, o erário público é afetado, sempre que o valor auferido com as taxas de inscrição for superior ao valor desembolsado com a realização do concurso público.

Não é por acaso que desde a década de 1990 proliferou regionalmente o número de instituições de grande porte responsáveis por concursos públicos, as quais estiveram atentas às práticas rotineiras no país de licitações via convite e depósito direto das inscrições nas contas, criando mercados oligopolizados com baixas condições de competição e altas margens de lucratividade em razão.

Conclui-se sobre a necessidade de se acabar com a prática ilegal de se delegar o gerenciamento de recursos públicos a instituições contratada pela organização de concursos públicos, motivo pelo qual as taxas de inscrição devem obrigatoriamente ser recolhidas em conta única do município, estado ou da União, a fim de, tanto, promover transparência dos gastos públicos (fases de empenho, liquidação e pagamento), evitando renúncia ou omissão de receita, quanto, restringindo os certames a um meio exclusivo de seleção e recrutamento, ao excluir a possibilidade adicional de receita pelos órgãos da Administração Pública.

Referências bibliográficas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/01/2014.
- BRASIL. *Decreto-lei n. 1.755, de 31 de dezembro de 1979*. Brasília: Planalto, 1979. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/01/2014.
- BRASIL. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/01/2014.
- BRASIL. *Lei n. 10.707, de 30 de Julho de 2003*. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/01/2014.
- CABRAL, Gutemberg José da Costa Marques. “Direito de Exames. Cobrança de valores de inscrição em concurso público”. *Revista Âmbito Jurídico*, ano XIII, n. 76, maio, 2010. Disponível em: <www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 18/01/2014.
- COPOLA, Gina. “A natureza jurídica da taxa de inscrição em concurso público”. *Fórum Administrativo*, ano 13, n. 154, dezembro, 2013.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. “Os Tribunais de Contas e o controle sobre as admissões no serviço público”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, vol. 43, n. 2, 2012.
- GASPARINI, Diógenes. “Concurso Público: Imposição Constitucio nale Operacionalização”. In: MOTA, Fabrício. *Concurso Público e Constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- MACHADO Jr., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2012.
- NEVES, Marcelo. “Destinação das taxas de inscrição em concursos públicos vis-à-vis princípio da unidade de caixa. Estudo da legalidade”. *Revista Jus Navigandi*, ano 13, n. 1732, março, 2008. Disponível em: <www.jus.com.br>. Acesso em: 18/01/2014.
- SENHORAS, E. M.; [SOUZA CRUZ, A. R. A.](#) “Hibridez Político-Cultural na Administração Pública e Seu Papel Estruturante na Polêmica sobre os Efeitos da Contratação de Servidores sem Concurso”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, vol. 87, 2013.

STJ – Supremo Tribunal Federal. *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 14565/2002*.

Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Diário da Justiça Eletrônico: 19/12/2002. Brasília: STJ, 2002.

TCU – Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 214, de 09 de Novembro de 1982*. Brasília: TCU, 1979. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 18/01/2014.

TORRES, Mauri. “Taxa de inscrição em concurso público: aspectos relevantes”. *Revista TCE-MG*, Abril-Maio-Junho, 2013.

TOURINHO, Rita. “Da ação civil pública no controle da contratação de empresa para a realização de concurso público”. *Revista ESMP*, vol. 1, n. 1, 2010.

