

Parecer nº 20/2017 – RAT/PG-15 – Rodrigo de Almeida Távora

Convênio de Cooperação Técnica. Cobrança Jurisdicional de Débitos Inscritos em Dívida Ativa. Recomendação de Adoção de Modelo de Cooperação Mais Amplo de Forma a Melhor Traduzir a Satisfação do Interesse Público.

Senhora Procuradora-Chefe,

Trata-se de processo administrativo encaminhado pelo Secretário Geral de Gestão e Planejamento Institucional, ilustre Procurador Nicola Tutungi Júnior, para que essa Coordenadoria se manifeste sobre o modelo de cooperação iniciado com a celebração do Termo de Cooperação Técnica n.º 003/753/2008, firmado entre o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria Geral do Estado e a Secretaria de Estado de Fazenda.

A cópia do referido Termo de Cooperação Técnica foi acostada às fls.56/61, sendo o seu objeto *a cooperação técnica e material, para prestação jurisdicional da cobrança dos débitos levados à Dívida Ativa, e, o trabalho conjunto para realização dos estudos e efetiva implementação do recebimento conjunto do montante da Dívida Ativa Estadual e das Custas Judiciais e Taxa Judiciária apuradas nos respectivos processos judiciais.*

Às fls.62/63 foram acostadas as cópias dos 2 (dois) Termos Aditivos ao citado Termo de Cooperação Técnica, sendo que o 2º Termo Aditivo prorrogou o prazo originariamente fixado (quatro anos) por mais 12 (doze) meses, redefinindo o termo final do citado prazo para setembro de 2013 (fl.62).

Posteriormente ao Termo de Cooperação Técnica n.º 003/753/2008, há notícia nos autos de que houve a celebração de um novo convênio, mais precisamente o Convênio de Cooperação n.º 003/0022/2014. O presente processo, no entanto, não foi instruído com a sua cópia, havendo apenas a juntada da cópia do respectivo extrato publicado no Diário Oficial (fl.65).

Da análise do citado extrato, depreende-se que o convênio: (i) objetiva o *desenvolvimento de atividades conjuntas, capazes de propiciar a plena operacionalização de Estágio de Estudantes*; (ii) foi firmado pelo prazo de 5 (cinco) anos, *a contar de 16 de setembro de 2013 a 15 de setembro de 2018*; e, (iii) figuram como partícipes a Procuradoria Geral do Estado e o Tribunal de Justiça do Estado.

À fl.66 foi acostada a cópia do 1º Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação n.º 003/0022/2014. Extrai-se desse Termo Aditivo competir ao Tribunal de Justiça do Estado *promover a seleção e a movimentação dos estagiários, bem como sua coordenação administrativa, procedendo às devidas comunicações à Procuradoria*

Geral do Estado, através do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro — FUNPERJ, acerca da efetiva assiduidade dos estagiários para efeito de repasse da verba atinente à Bolsa-Auxílio, Auxílio-Transporte e a Taxa de Administração.

Cabe à Procuradoria Geral do Estado, ainda de acordo com o referido Termo Aditivo, custear e reembolsar *ao TRIBUNAL as despesas decorrentes do pagamento das bolsas-auxílio e do auxílio-transporte, bem como a pertinente taxa de administração no valor de R\$ 19,00 (dezenove reais) mensais por estágio.*

Às fls.47/53 foi acostada a minuta, encaminhada pelo Tribunal de Justiça do Estado, do novo plano de trabalho associado ao convênio em vigor.

Em sua manifestação de encaminhamento (fls.54/55), o ilustre Secretário Geral de Gestão e Planejamento Institucional bem sintetiza o contexto subjacente à consulta: (i) *nos idos 2008, conforme documentação que se segue, foi celebrado um Termo de Cooperação Técnica e Material para a prestação jurisdicional quanto a modernização do Cartório da 11ª Vara de Fazenda Pública e outras medidas para melhor tramitação dos processos de execução da Dívida Ativa;* (ii) *o termo previa a participação da PGE, SEFAZ e TJ na consecução de finalidades comuns relacionadas à informatização e melhorias na cobrança da Dívida Ativa estadual;* e, (iii) *a partir da gestão da Presidente Leila Mariano, o termo de cooperação foi significativamente alterado, mantendo apenas a questão relacionada à disponibilização de estagiários para as Varas da Dívida Ativa da Capital e do interior.*

É o breve relatório. Passo a examinar.

Os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, pressupõem a colaboração entre os partícipes na busca de um interesse comum e público. Ao discorrer sobre os convênios administrativos, sinaliza Flávio Amaral Garcia que são eles *instrumentos jurídicos que materializam a consensualidade, exprimindo, em essência, viés de colaboração entre os partícipes. São espécies de acordos celebrados pela Administração Pública, desde que seja destacada a característica de atendimento de interesse ou objetivo comum dos partícipes ou convenientes*¹.

A colaboração entre os partícipes na busca de um interesse comum e público deve pautar não só a celebração de convênios administrativos, mas também todos os

¹ Conforme sinaliza Flávio Amaral Garcia, *os convênios administrativos são instrumentos jurídicos que materializam a consensualidade, exprimindo, em essência, viés de colaboração entre os partícipes. São espécies de acordos celebrados pela Administração Pública, desde que seja destacada a característica de atendimento de interesse ou objetivo comum dos partícipes ou convenientes.* GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. São Paulo: Malheiros, 2016, p.444.

demais ajustes de cooperação.

O convênio de cooperação originariamente celebrado entre o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria Geral do Estado e a Secretaria de Estado de Fazenda - Termo de Cooperação Técnica n.º 003/753/2008 - objetivava disciplinar a cooperação técnica e administrativa entre os citados partícipes de forma a possibilitar, ao final, uma maior racionalização e celeridade na cobrança judicial de créditos inscritos na dívida ativa estadual.

Mais precisamente, nos termos de sua cláusula primeira, objetivava o Termo de Cooperação Técnica n.º 003/753/2008, *a cooperação técnica e material, para prestação jurisdicional da cobrança dos débitos levados à Dívida Ativa, e, o trabalho conjunto para realização dos estudos e efetiva implementação do recebimento conjunto do montante da Dívida Ativa Estadual e das Custas Judiciais e Taxa Judiciária apuradas nos respectivos processos judiciais.*

Nesse esteio, da análise do objeto e das obrigações estabelecidas nesse convênio de cooperação originário, observa-se que o ajuste pressupunha a efetiva colaboração entre os partícipes na busca de um interesse comum e público que justifica a sua celebração. Por intermédio do intercâmbio de informações entre instituições vinculadas à Administração da Justiça, assim como com a adoção de medidas materiais de auxílio mútuo, permitiu-se a adoção de procedimentos dotados de maior racionalidade para a cobrança judicial de créditos inscritos na dívida ativa estadual.

Buscava-se concretizar, com isso, dentre outros preceitos constitucionais, aquele estabelecido no art. 5º, inciso LXXVIII, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Tratava-se, a toda evidência, de um modelo de convênio que buscava assegurar, por intermédio da atuação conjunta destas duas instituições jurídicas do Estado, diretamente responsáveis pela eficaz prestação jurisdicional, os meios jurídicos necessários para a boa satisfação deste relevante serviço público² fomentando-se a interação técnica e administrativa em detrimento de indesejados entraves técnicos.

Esse modelo de ajuste, no entanto, foi modificado pelo instrumento que o sucedeu, a saber, Convênio de Cooperação n.º 003/0022/2014. Muito embora o presente processo não tenha sido instruído com a sua cópia, da análise do seu extrato publicado no Diário Oficial (fl.65) é possível extrair que o convênio em vigor: (i)

² Ao discorrer sobre serviços públicos, preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello que *por meio de tal regime o que se intenta é instrumentalizar quem tenha a seu cargo garantir-lhes a prestação com os meios jurídicos necessários para assegurar a boa satisfação dos interesses públicos encarnados no serviço público.* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

objetiva o *desenvolvimento de atividades conjuntas, capazes de propiciar a plena operacionalização de Estágio de Estudantes*; (ii) foi firmado pelo prazo de 5 (cinco) anos, *a contar de 16 de setembro de 2013 a 15 de setembro de 2018*; e, (iii) figuram como partícipes a Procuradoria Geral do Estado e o Tribunal de Justiça do Estado.

Extrai-se também do seu 1º Termo Aditivo (fl.66) competir ao Tribunal de Justiça do Estado *promover a seleção e a movimentação dos estagiários, bem como sua coordenação administrativa, procedendo às devidas comunicações à Procuradoria Geral do Estado, através do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - FUNPERJ, acerca da efetiva assiduidade dos estagiários para efeito de repasse da verba atinente à Bolsa-Auxílio, Auxílio-Transporte e a Taxa de Administração.*

Cabe à Procuradoria Geral do Estado, por seu turno, ainda de acordo com o referido Termo Aditivo, custear e reembolsar *ao TRIBUNAL as despesas decorrentes do pagamento das bolsas-auxílio e do auxílio-transporte, bem como a pertinente taxa de administração no valor de R\$ 19,00 (dezenove reais) mensais por estágio.*

Da análise dessas disposições, observa-se que a cooperação atualmente existente alcança apenas 2 (dois) partícipes - TJ e PGE - e a cooperação entre tais instituições restringe-se ao desenvolvimento conjunto do programa de estágio junto à 11ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital e Varas das demais Comarcas com competência para processos que versem sobre créditos inscritos na dívida ativa estadual.

Nesse sentido, o ilustre Secretário Geral de Gestão e Planejamento Institucional sinaliza às fls.54/55 que *a partir da gestão da Presidente Leila Mariano, o termo de cooperação foi significativamente alterado, mantendo apenas a questão relacionada à disponibilização de estagiários para as Varas da Dívida Ativa da Capital e do interior.*

O modelo de colaboração assim estabelecido - e que se encontra atualmente em vigor - se revela legítimo, uma vez que também pressupõe a colaboração entre os partícipes na busca de um interesse comum e público. Contudo, as disposições estabelecidas no Termo de Cooperação Técnica n.º 003/753/2008, dada a sua maior abrangência, revelam-se mais consentâneas ao atingimento do interesse público traduzido na busca de maior racionalidade e celeridade na cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa.

Embora se reconheça que haja discricionariedade do Administrador no que se refere à especificação do objeto do convênio, revela-se recomendável que o programa de estágio junto aos órgãos jurisdicionais responsáveis pela cobrança de créditos inscritos em dívida ativa estadual não seja adotado como objetivo final a ser perseguido pelos partícipes, e sim como ferramenta indispensável para que se alcance maior racionalidade e celeridade na busca dos citados créditos.

Citem-se aqui, por exemplo, os seguintes atos de cooperação fixados na cláusula segunda do Termo de Cooperação Técnica n.º 003/753/2008 e que poderiam ser reproduzidos em instrumento futuro: (i) *realização de estudos e projetos necessários à implementação da troca de informações e dados, por meio eletrônico, visando à agilização dos procedimentos entre o TRIBUNAL e o ESTADO*; (ii) *realização de estudos e projetos para o desenvolvimento de novos sistemas informatizados, se necessário, visando à integração das bases de dados do TRIBUNAL e do ESTADO*; e, (iii) *execução de atividades de capacitação dos servidores para a utilização de novas técnicas*.

Revela-se igualmente recomendável que sejam fixadas no plano de trabalho as metas a serem atingidas e as distintas etapas a serem percorridas, nos termos do art.116, § 1º, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/1993, não se circunscrevendo a uma única meta como a de *providenciar o provimento, de pelo menos 80% das vagas de estágio abertas durante o mês*, tal como estabelece a minuta de plano de trabalho colacionada às fis.47/53.

Por outro lado, como há repasse financeiro por parte do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado ao Tribunal de Justiça do Estado para o custeio e reembolso das despesas atinentes ao programa de estágio, recomenda-se que sejam adotadas as cautelas típicas existentes em convênios dessa natureza, destacadamente a prestação das informações correlatas às citadas despesas.

No mais, é de se registrar que o presente processo não foi instruído com a minuta de novo termo aditivo ao convênio em vigor – 3º Termo Aditivo - tendo sido acostada apenas a minuta de plano de trabalho colacionada às fls.47/53. Assim, a análise ora empreendida envolveu de forma mais ampla o modelo de cooperação sob análise, deixando-se para ulterior oportunidade o exame da juridicidade acerca de eventual termo aditivo, revelando-se necessário para tanto a juntada aos autos da cópia do convênio atualmente em vigor - Convênio de Cooperação n.º 003/0022/2014.

Em síntese conclusiva, observa-se que o modelo de colaboração estabelecido no Convênio de Cooperação n.º 003/0022/2014 se revela legítimo, uma vez que pressupõe a colaboração entre os partícipes na busca de um interesse comum e público. Contudo, as disposições estabelecidas no Termo de Cooperação Técnica n.º 003/753/2008, dada a sua maior abrangência, revelam-se mais consentâneas ao atingimento do interesse público traduzido na busca de maior racionalidade e celeridade na cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa, recomendando-se que o programa de estágio junto aos órgãos jurisdicionais não seja adotado como objetivo final a ser perseguido pelos partícipes, e sim como ferramenta indispensável para que se alcance maior racionalidade e celeridade na busca da satisfação dos citados créditos.

Cabe esclarecer, por fim, que não foram apreciados os aspectos técnicos ou

econômico-financeiros envolvidos, vez que não são afetos ao exame jurídico, mas técnicos e/ou discricionários do Administrador.

É o Parecer, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 12 de julho de 2017.

RODRIGO DE ALMEIDA TÁVARO

Procurador do Estado

Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Juríd

APROVO, com acréscimos, o Parecer nº 20/2017 - RAT/PG-15, da lavra do I. Procurador do Estado Dr. RODRIGO DE ALMEIDA TÁVORA, o qual, em atendimento à consulta de fls. 54/55 do I. Secretário-Geral de Gestão e Planejamento Institucional da PGE NICOLA TUTUNGI JÚNIOR, analisou o modelo de parceria estabelecido através do Termo nº 003/22/2014, Convênio celebrado entre o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e a Procuradoria-Geral do Estado, aditivado pelos Termos nº 003/012/2015 e nº 003/522/2015 (cópias ora anexadas).

Tal modelo de cooperação entre o TJ-RJ e a PGE foi inaugurado através do Termo de Cooperação Técnica nº 003/753/2008 (fls. 56/61), celebrado entre o TJ-RJ e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, e consistia na '*cooperação técnica e material para a prestação jurisdicional da cobrança dos débitos levados à Dívida Ativa.*' Incumbia ao Estado, entre outros deveres, o custeio da despesa com o pagamento das bolsas-auxílio de até 50 (cinquenta) estagiários de Direito, que atuariam junto ao Juízo da 11ª Vara de Fazenda Pública, sendo o valor da bolsa-auxílio o mesmo praticado aos demais estagiários do Tribunal. Ao TJ-RJ cabia, entre outros deveres, a promoção da seleção e da movimentação dos estagiários, controlando, ainda, a sua assiduidade.

O referido Termo de Cooperação Técnica nº 003/753/2008 deve vigência prevista de 04 anos, tendo sido aditivado, inicialmente, por meio do Termo nº 003/042/2011 (fls. 63), para o fim de contemplar o fornecimento de auxílio-transporte aos estagiários, e foi posteriormente prorrogado por mais doze (12) meses por força do Termo nº 003/905/2012 (fls. 62).

Em seguida, foi celebrado o Termo de Convênio de Cooperação nº 003/22/2014, que fora aditivado pelos Termos nº 003/012/2015 e nº 003/522/2015, conforme acima referido.

O Termo de Convênio de Cooperação nº 003/22/2014 previu como meta o provimento de, pelo menos, 80% (oitenta por cento) das vagas de estágio abertas durante o mês junto à serventia da 11ª Vara de Fazenda Pública da Capital¹. À PGE cumpre o reembolso das despesas decorrentes do pagamento das bolsas-auxílio e do auxílio-transporte aos estagiários, além de taxa de administração de R\$19,00 reais por estagiário. Prevê o instrumento que a referida taxa será aplicada para custeio das despesas administrativas/operacionais do chamado *Agente de Integração*, conforme o art. 5º da Lei federal nº 11.788/2008. Quanto a este ponto, cumpre tecer algumas considerações.

A lei federal permite que entes públicos contratem *Agente de Integração* - para o fim de auxiliar na administração do estágio² - obedecendo as

¹ Cumpre ressaltar que o Termo nº 003/522/2015 expande o alcance do Convênio para as serventias de Dívida Ativa do Estado nas comarcas do interior também, para totalizar 140 (cento e quarenta) estagiários no total.

² Sobre os "agentes de integração", segue trecho da doutrina acerca dos vínculos possíveis de serem

regras da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*.

Art. 5º- As instituições de ensino e as partes cedentes de estágio podem, a seu critério, recorrer a serviços de agentes de integração públicos e privados, mediante condições acordadas em instrumento jurídico apropriado, devendo ser observada, no caso de contratação com recursos públicos, a legislação que estabelece as normas gerais de licitação.

§ 1º - Cabe aos agentes de integração, como auxiliares no processo de aperfeiçoamento do instituto do estágio:

I - identificar oportunidades de estágio;

II - ajustar suas condições de realização;

III - fazer o acompanhamento administrativo;

IV - encaminhar negociação de seguros contra acidentes pessoais;

V - cadastrar os estudantes.

§ 2º - É vedada a cobrança de qualquer valor dos estudantes, a título de remuneração pelos serviços referidos nos incisos deste artigo.

§ 3º - Os agentes de integração serão responsabilizados civilmente se indicarem estagiários para a realização de atividades não compatíveis com a programação curricular estabelecida para cada curso, assim como estagiários matriculados em cursos ou instituições para as quais não há previsão de estágio curricular. (grifou-se)

Frise-se que, no modelo ora em exame, o E. TJ-RJ é o órgão que

travados pela Administração Pública: *"Avançando, pode a Administração Pública concedente do estágio se utilizar dos denominados agentes de integração, públicos ou privados, que atuam como auxiliares no processo de aperfeiçoamento do instituto do estágio, competindo-lhes identificar oportunidades de estágio, ajustar suas condições de realização, fazer o acompanhamento administrativo, encaminhar a negociação de seguros contra acidentes pessoais e cadastrar os estudantes, sendo vedada a cobrança de qualquer valor dos estudantes, a título de remuneração pelos serviços de agenciamento aludidos.*

A norma previu, ainda, a responsabilidade civil dos agentes de integração que, como regra, serão pessoas jurídicas se indicarem estagiários para a realização de atividades não compatíveis com a programação curricular estabelecida para cada curso, assim como estagiários matriculados em cursos ou instituições para as quais não há previsão de estágio curricular (art..5º).

Cabe dizer, em primeiro lugar, que a parceria a ser firmada entre o agente de integração e a Administração Pública vai observar a lei de licitações e contratos da Administração, seja para realizar, como regra geral, a licitação, quando for o caso de agente privado de integração, que será contratado pelo Estado, para a prestação dos serviços de agenciamento, seja para celebrar o convênio de cooperação, quando se tratar de entidade agenciadora pública, da própria Administração Pública ou privada sem finalidade lucrativa (CR/88, art. 37, XXI c/c Lei nº 8.666/93, arts. 3º e 116). Por conseguinte, em segundo lugar, a contrapartida remuneratória, não podendo advir de cobranças direcionadas aos estudantes, será obtida da própria Administração Pública, nos termos definidos no contrato ou convênio a ser firmado." SOUSA, Horácio Augusto Mendes de, Considerações sobre o regime jurídico do estágio na Administração Pública após a Lei nº 11.788/2008. *Fórum Administrativo - Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 102, ago. 2009. (grifou-se)

contratou o chamado *Agente de Integração*, cabendo à PGE o *reembolso* dos valores despendidos a título de bolsa-auxílio, auxílio-transporte e a citada taxa de administração.

A distinção se faz importante em razão do entendimento consolidado no sentido da impossibilidade, em regra, de inclusão da rubrica "*taxa de administração*" nos repasses financeiros públicos nos convênios. É dizer, a posição tanto desta Procuradoria³ quanto do Tribunal de Contas da União⁴, é no sentido de ser vedada a cobrança do aludido valor quando a mesma possuir *natureza remuneratória*, e não refletir os exatos limites dos custos, diretos e indiretos, da execução do objeto do convênio.

Gustavo Justino de Oliveira sintetizou o entendimento do E. Tribunal de Contas da União acerca da acepção jurídica empregada para "*taxa de administração*" no sentido de que se trata de "*remuneração supostamente devida à entidade conveniada pelo gerenciamento das atividades previstas no convênio, calculada na forma de percentual sobre o total do montante de recursos públicos*

³ Transcreve-se o Visto do Exmo. Procurador Geral do Estado, à época, que aprovou o PARECER - /06 — ASA: "*Conclui o ilustre parecerista que a mencionada "taxa de administração" não tem natureza de tributo, logo faz-se necessário que o ISP efetivamente considere se os gastos que serão incorridos com a administração do referido convênio são de tal sorte que justifiquem a necessidade dessa cobrança, tendo em conta o valor que já será devido pelo TJRJ ao IPPGF por cada exame realizado. Por fim, ressalta o Parecer que a referida cobrança é, em tese, possível, como forma de recomposição dos custos que venham a ser incorridos pela ISP para efetivar o pretendido convênio. Contudo, considerando-se a natureza cooperativa que se apresenta inerente ao instituto do convênio, tal cobrança somente poderá ser efetivada nos limites dos custos, diretos e indiretos, que serão incorridos pelo ISP com o convênio, não podendo apresentar natureza remuneratória contraprestacional da entidade, sob pena de desvirtuamento do instituto, e sempre observando o art. 116 da Lei nº 8.666/93". Nessa linha de raciocínio, o entendimento adotado na Promoção 2/00 - SPG (SLBN) de 8.11.00 considerou que o ponto principal a ser averiguado por parte dos gestores refere-se a prova iniludível de que o valor repassado pelo Estado ao conveniente representa efetivamente o valor despendido por este último na realização de tarefas que lhe forem cometidas pelo convênio, sendo certo que o fato de o Estado reembolsar os custos despendidos pelo conveniente na execução das referidas tarefas não descaracteriza a figura do convênio. Registre-se que no caso concreto analisado pelo Parecer nº 03/2005-FAG foi admitida a utilização de "taxa de administração", entretanto, conforme registrado no Visto de aprovação "*como reconhece expressamente o parecer, a "taxa de administração" prevista no convênio não tem origem em recursos públicos, pois é custeada exclusivamente com verbas oriundas dos pagamentos mensais, efetivados pelos alunos inscritos no curso de especialização.*"*

⁴ O Tribunal de Contas da União, em acórdão recente, manteve o posicionamento no sentido, de que a previsão de pagamento, a título de taxa de administração, é vedada no caso de o instrumento ser de natureza convencional: "*Análise (...) Relativamente à taxa de administração, a despesa contrária o disposto no inciso I do art. 8º da IN STN 1/1997 e configura desvio na aplicação de recursos federais repassados com finalidade específica e afronta a natureza do convênio de interesse recíproco e mútua cooperação (Acórdão 1459/2010 - TCU - Plenário; Acórdão 3372/2012 - TCU - Plenário; Acórdão 428/2010 - TCU - 2ª Câmara; Acórdão 2574/2009 - TCU - Plenário; Acórdão 775/2012 - TCU 1ª Câmara; Acórdão 6729/2009 - TCU - 2ª Câmara) Art. 8º, inciso I, da IN STN 1/1997. A previsão da despesa no contrato e a prévia autorização por parte do Inera não revestem a situação de legitimidade, eis que contrária à IN STN 1/1997.(...) Voto (...) 5. Analisadas as alegações recursais, a Secretária de Recursos - Serur e o Ministério Público junto ao TCU - MPTCU concluíram, em pareceres uniformes, pelo não provimento dos pedidos. 6. Manifesto-me, desde já, de acordo com esse encaminhamento," Acórdão nº 4.200/2017 - Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes, data da sessão 16/05/2017.*

repassados".⁵

No presente caso, porém, a PGE simplesmente *reembolsa* o custo incorrido pelo TJ-RJ na alocação dos estagiários junto às serventias que processam a Dívida Ativa Estadual⁶, razão pela qual não se vislumbram óbices quanto à sua manutenção no corpo do instrumento.

Cumpra registrar, ainda, a existência de precedentes da PGE

⁵ Transcreve-se a contextualização empregada pelo autor em artigo publicado em 2009: "*O aplicador ou intérprete do Direito que pretender extrair do Direito Positivo o conteúdo normativo da expressão taxa de administração perceberá que, em nenhum momento do histórico normativo dos convênios, ou da própria vedação à inclusão e taxa de administração, o legislador ou órgãos produtos da norma aplicável pretendeu definir aquilo que se entende por taxa de administração. Nem mesmo os glossários contidos na IN STN nº 01/97, no Decreto nº 6.170/07, e na Portaria Interministerial nº 127/08, preveem o que caracteriza a taxa de administração.*

Na doutrina, o vácuo conceitual permanece.

Inobstante o tratamento dogmático dos convênios ser cada vez mais frequente - provavelmente em função da sua utilização ser cada vez mais usual, em áreas de atuação que não se limitam mais à saúde - a mais abalizada doutrina administrativa pátria não trata especificamente da questão; quanto muito, limita-se a repetir a vedação imposta pelo art. 8º, I, de taxa de administração.

Coube, assim, ao Tribunal de Contas da União, quando instado a se manifestar dentro das competências que lhe são constitucionalmente atribuídas pelo art. 70 e ss. da Constituição Federal, traçar os contornos da taxa de administração..

Nesse sentido, da análise das oportunidades em que se pronunciou sobre a questão, pode-se extrair que, por taxa de administração, entende a Corte de Contas da União a remuneração supostamente devida à entidade comentada pelo gerenciamento das atividades previstas no convênio, calculada na forma de percentual sobre o total do montante de recursos públicos repassados.

Neste conceito, a vedação de cláusula convencional prevendo o pagamento de taxa de administração se justifica na medida em que restaria configurado desvio de finalidade na aplicação do recurso público repassado à entidade privada não lucrativa, de acordo com o art. 116, § 3º, II, da Lei nº 8.666/93: ou seja, o recurso público seria empregado para a remuneração da entidade alugada, e não para a execução do objeto pactuado via convênio. Com os aportes até aqui trazidos, algumas conclusões, de plano, podem ser extraídas:

i. o conceito de taxa de administração decorre da produção jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, uma vez que, em seu histórico normativo, não há qualquer definição do termo;

ii. de acordo com o Tribunal de Contas da União, a vedação contida no art. 8º, I, da IN STN nº 01/97 e no art. 39, I, da Portaria Interministerial nº 127/08 é válida quando, por taxa de administração, entende-se a remuneração supostamente devida à entidade conveniada pelo gerenciamento das atividades previstas no convênio, calculada na forma de um percentual sobre o total do montante de recursos públicos repassados;

iii. isso porque o pagamento da taxa de administração, nesses termos, configuraria desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos; que, ao invés de viabilizarem a execução do objeto em si do convênio celebrado, serviriam para remunerar o parceiro privado.

*Uma última conclusão que decorre do que restou exposto até aqui é a limitação da construção normativa e jurisprudencial da taxa de administração à sistemática jurídica aplicável exclusivamente aos convênios. Em função justamente das diferenças conceituais existentes entre convênios e contratos de gestão - que serão oportunamente trazidas para validação das conclusões ao final alcançadas aos contratos de gestão - é fundamental que se estabeleça, neste momento, que as conclusões até aqui alcançadas limitam-se exclusivamente à relação entre taxa de administração e convênios." OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Taxa de administração prevista em contratos de gestão firmados com organizações sociais: típicos instrumentos de fomento público para entidades do terceiro setor*, Revista de Direito do Terceiro Setor RDTS, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, jan./jun. 2009. Parecer. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bilPD10006.aspx?pdCnte158292>>. Acesso em: 20 jul. 2017.*

⁶ Vide nota 2, *in fine*.

entendendo pela viabilidade de celebração de avença com Agentes de Integração, com a diferença de que, nas hipóteses anteriores, não houve repasse financeiro para o custeio dos agentes.⁷

Salienta-se que se aplica, no que couber, o disposto no art. 116 da Lei nº 8.666/1993, considerando o disposto na Lei 13.019/14, em seu art. 84, parágrafo único, I, sendo patente a existência da convergência de interesses na consecução da cobrança dos créditos públicos inscritos em Dívida Ativa Estadual. Revela-se, evidente, igualmente, a presença de interesse institucional legítimo a autorizar o custeio das despesas com recursos do FUNPERJ.

Submeto, por oportuno, à D. Secretaria de Gestão a sugestão de inclusão, no Plano de Trabalho apresentado às fls. 47/53, de programa de treinamento/capacitação aos estagiários, a ser ministrado pelo CEJUR em conjunto com a PG-5, a fim de permitir melhor qualificação dos referidos estagiários no desempenho das suas atividades.

Sugere-se, por fim, seja apreciada a conveniência da atualização das normas internas da PGE, especialmente no tocante à Resolução PGE nº 2.339, de 26 de junho de 2007, visto que a mesma se encontra em vigor no sistema da biblioteca desta Procuradoria e trata da alocação de estagiários na 11ª Vara de Fazenda Pública.

À D. PG-2, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 04 de agosto de 2017.

FABIANA MORAIS BRAGA MACHADO

Procuradora-Chefe da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico – PG 15

Visto. Aprovo o Parecer nº 20/RAT/PG-15/2017, da lavra do Procurador do Estado **RODRIGO DE ALMEIDA TÁVORA**, chancelado, com acréscimos, pela Procuradora-Chefe da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico **FABIANA MORAIS BRAGA MACHADO**, que analisou consulta formulada pelo Secretário-Geral de Gestão e Planejamento Institucional da PGE **NICOLA TUTUNGI JÚNIOR** acerca do modelo de parceria estabelecido por meio do Termo nº 3/22/2014, convênio celebrado entre o Tribunal de Justiça do Estado - TJRJ e a Procuradoria Geral do Estado.

⁷ Parecer nº 05/09 - HGA Parecer nº 30/08 - DAMFA, Parecer nº 0021A/07-JVM, Promoção nº 01/08 - BHC.

O Convênio de Cooperação nº 3/22/2014 tem como objeto o desenvolvimento conjunto do programa de estágio junto à 11ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital e Varas das demais Comarcas com competência tributária, cabendo ao Tribunal a seleção e administração dos estagiários e à Procuradoria o repasse das despesas decorrentes do pagamento das bolsas-auxílio, do auxílio-transporte e da taxa de administração aplicada para custeio do Agente de Integração.

Destacou-se que a taxa de administração, no valor de R\$ 19,00 (dezenove reais) por estagiário, não possui natureza remuneratória, mas reflete tão somente os exatos limites dos custos da execução do objeto do convênio.

Concluiu o parecerista pela viabilidade do modelo de colaboração estabelecido no Convênio, tendo em vista a existência de um interesse público comum.

Devem ser acolhidas as recomendações constantes no Parecer e no Visto da Procuradora-Chefe da Coordenadoria, Consultoria e Advocacia Preventiva do Sistema Jurídico, quais sejam:

- i. No objeto do convênio, a inserção do programa de estágio não como objetivo final, mas como ferramenta para o alcance de maior racionalidade e celeridade na busca dos créditos inscritos em dívida ativa estadual;
- ii. Fixação de metas a serem atingidas e as distintas etapas a serem percorridas no plano de trabalho, nos termos do art. 116, §1º, II e III da Lei 8.666/93;
- iii. Apreciação da conveniência da inclusão no plano de trabalho de programa de treinamento/capacitação aos estagiários, a ser ministrado pelo CEJUR em conjunto com a PG-5;
- iv. Apreciação da conveniência da atualização das normas internas da PGE, especialmente no tocante à Resolução PGE nº 2.339/07.

À Secretaria de Gestão e Planejamento Institucional da PGE, em devolução.

Rio de Janeiro, 07 de agosto de 2017.

FERNANDO BARBALHO MARTINS
Subprocurador- Geral do Estado