

CONVÊNIO ENTRE PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: (RE)DEFININDO COMPETÊNCIAS NA RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS FGTS

AGREEMENT BETWEEN THE PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL AND CAIXA ECONOMICA FEDERAL: DEFINING THE POWERS OF RECOVERY CREDITS FGTS

Ramon Lisboa

*Procurador Substituto da Divisão de Dívida Ativa da União da 4ª Região,
mestre em Direito da Integração pelo MILA-UFSM,
Professor de Direito Tributário e Financeiro*

SUMÁRIO: 1 Contribuição ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; 2 Atuação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) na recuperação dos créditos FGTS; 3 Fluxo dos dados relativos ao crédito de FGTS: Ministério do Trabalho, Caixa Econômica Federal e PGFN, definição de competências; 4 Convênio PGFN/Caixa para cobrança dos créditos de FGTS; 4.1 Natureza jurídica do convênio firmado entre PGFN e Caixa Econômica Federal para cobrança dos créditos de FGTS; 4.2 Objeto e amplitude do convênio PGFN/Caixa Econômica Federal para cobrança dos créditos de FGTS; 4.3 Delegação administrativa para representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva; 5 Inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço – FGTS; 6 Conclusão; Referências.

1 CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO

Já que este estudo se propõe investigar os mecanismos de cobrança da contribuição ao FGTS, inicialmente é necessário fixar que, a contribuição ao FGTS sequer pertence à União, trata-se de valores que por direito pertencem ao trabalhador, expressão textual do art. 7º, inciso III da CF/88.

Justamente por isso a excelsa Corte definiu o FGTS como *direito social do trabalhador*, em julgado histórico, anterior a Constituição de 1988, no qual chancela o entendimento de que essa contribuição não tem natureza tributária:

FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. SUA NATUREZA JURÍDICA. CONSTITUIÇÃO, ART. 165, XIII. LEI N. 5.107, DE 13.9.1966. AS CONTRIBUIÇÕES PARA O FGTS NÃO SE CARACTERIZAM COMO CRÉDITO TRIBUTÁRIO OU CONTRIBUIÇÕES A TRIBUTO EQUIPARAVEIS. SUA SEDE ESTA NO ART. 165, XIII, DA CONSTITUIÇÃO. ASSEGURA-SE AO TRABALHADOR ESTABILIDADE, OU FUNDO DE GARANTIA EQUIVALENTE. DESSA GARANTIA, DE INDOLE SOCIAL, PROMANA, ASSIM, A EXIGIBILIDADE PELO TRABALHADOR DO PAGAMENTO DO FGTS, QUANDO DESPEDIDO, NA FORMA PREVISTA EM LEI. CUIDA-SE DE UM DIREITO DO TRABALHADOR. DA-LHE O ESTADO GARANTIA DESSE PAGAMENTO. A CONTRIBUIÇÃO PELO EMPREGADOR, NO CASO, DEFLUI DO FATO DE SER ELE O SUJEITO PASSIVO DA OBRIGAÇÃO, DE NATUREZA TRABALHISTA E SOCIAL, QUE ENCONTRA, NA REGRA CONSTITUCIONAL ALUDIDA, SUA FONTE. A ATUAÇÃO DO ESTADO, OU DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EM PROL DO RECOLHIMENTO DA CONTRIBUIÇÃO DO FGTS, NÃO IMPLICA TORNA-LO TITULAR DO DIREITO A CONTRIBUIÇÃO, MAS, APENAS, DECORRE DO CUMPRIMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE OBRIGAÇÃO DE FISCALIZAR E TUTELAR A GARANTIA ASSEGURADA AO EMPREGADO OPTANTE PELO FGTS. NÃO EXIGE O ESTADO, QUANDO ACIONA O EMPREGADOR, VALORES A SEREM RECOLHIDOS AO ERARIO, COMO RECEITA PÚBLICA. NÃO HÁ, DAI, CONTRIBUIÇÃO DE NATUREZA FISCAL OU PARAFISCAL. OS DEPOSITOS DO FGTS PRESSUPOEM VINCULO JURÍDICO, COM DISCIPLINA NO DIREITO DO TRABALHO. NÃO SE APLICA

RESUMO: A investigação apresentada trata de uma análise do fluxo de dados para constituição dos créditos de FGTS, traçando o papel institucional da PGFN enquanto agente competente para inscrição e cobrança dos créditos, e da Caixa Econômica Federal, na qualidade de delegatária dos atos de cobrança, indagando-se, inclusive, sobre o alcance e natureza do Convênio entre os dois entes para o cumprimento das disposições da lei 8.844/94.

ABSTRACT: The research presented is an analysis of the data stream to form the credits FGTS, tracing the institutional role of PGFN as an agent responsible for registration and collection of debts, and Caixa Econômica Federal, as delegate of the acts of recovery, asking It is even on the scope and nature of the Agreement between the two entities to comply with the provisions of Law 8.844/94.

PALAVRAS-CHAVE: Contribuições ao FGTS. Competências. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Caixa Econômica Federal. Convênio.

KEYWORDS: Contributions to FGTS. Skills. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Caixa Econômica Federal. Agreement.

AS CONTRIBUIÇÕES DO FGTS O DISPOSTO NOS ARTS. 173 E 174, DO CTN. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO, POR OFENSA AO ART. 165, XIII, DA CONSTITUIÇÃO, E PROVIDO, PARA AFASTAR A PRESCRIÇÃO QUINQUENAL DA AÇÃO. (RE nº 100.249/SP, Rel Min. Oscar Correa, Relator para o acórdão Min. Néri da Silveira, Julgamento 02/12/1987, Tribunal Pleno, DJ 01/07/1988).

Reforça o argumento do STF o fato de os depósitos efetuados pelo empregador ficarem vinculados ao trabalhador respectivo¹. Trata-se de verdadeira economia forçada que o trabalhador deve se sujeitar, para apenas quando vier a configurar-se a situação descrita na lei, aí então possa ser efetuado o saque dos valores depositados pelo empregador.

Por outro lado, também vale ressaltar que esse assentado foi lavrado antes de 1988, após a Constituição Cidadã a colenda Corte não teve oportunidade de enfrentar a natureza da contribuição ao FGTS, há julgados nos quais a mesma é discutida apenas em *obiter dictum*.

Já o Superior Tribunal de Justiça pacificou totalmente a questão, vindo inclusive a sumular seu entendimento: Súmula 353: “As disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS”².

A própria PGFN já teve oportunidade de se manifestar internamente sobre a questão, tendo sido expedida a Nota PGFN/CDA/nº 644/2009, através da qual a ilustre Procuradora da Fazenda Nacional, Dra. Cely Martins Nogueira, seguindo a linha de entendimento esposada pelo relator do acórdão acima transcrito, Ministro Oscar Correa, o qual saiu vencido na votação, demonstra que a contribuição ao FGTS em tudo se amolda ao disposto no art. 3º do Código Tributário Nacional, contudo, apesar de toda essa simetria, a atual posição dos Tribunais Superiores faz silenciar qualquer entendimento diverso.

¹ Pode ocorrer que haja aplicação dos recursos não vinculados diretamente ao trabalhador considerado individualmente – habitação, saneamento básico e infra-estrutura urbana, conforme art. 9º, § 2º, da lei 8.036/90.

² Sobejante jurisprudência: AgRg no Ag 1.075.114, AgRg no REsp 1.015.655, REsp 898.274, REsp 837.411, REsp961.011, REsp 653.343.

2 ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) NA RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS FGTS

A partir de 1994 a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional passou a ser o órgão competente para realização da cobrança do FGTS³, através da lei 8.844/94 com o seguinte teor:

Art. 2º Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva. (Redação dada pela Lei nº 9.467, de 1997)

§ 1º O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço fica isento de custas nos processos judiciais de cobrança de seus créditos. (Incluído pela Lei nº 9.467, de 1997)

§ 2º As despesas, inclusive as de sucumbência, que vierem a ser incorridas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Caixa Econômica Federal, para a realização da inscrição em Dívida Ativa, do ajuizamento e do controle e acompanhamento dos processos judiciais, serão efetuadas a débito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. (Incluído pela Lei nº 9.467, de 1997)

§ 3º Os créditos relativos ao FGTS gozam dos mesmos privilégios atribuídos aos créditos trabalhistas. (Incluído pela Lei nº 9.467, de 1997)

§ 4º Na cobrança judicial dos créditos do FGTS, incidirá encargo de 10% (dez por cento), que reverterá para o Fundo, para ressarcimento dos custos por ele incorridos, o qual será reduzido para 5% (cinco por cento), se o pagamento se der antes do ajuizamento da cobrança. (Redação dada pela Lei nº 9.964, de 2000)

³ A lei 5.107 de 13 de setembro de 1966, foi revogada pela lei 7.839 de 12 de outubro de 1989, e esta pela lei 8.036 de 11 de maio de 1990, com isso, o BNH/IAPAS deixou de ser o agente responsável pela inscrição e cobrança da dívida ativa do FGTS e essas atividades ficaram abandonadas até a publicação da lei 8.844/94.

A primeira parte do caput do art. 2^a, demonstra claramente que a competência da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional abrange a inscrição em dívida ativa dos créditos de FGTS.

Por ilação pode-se chegar a conclusão também que a competência da PGFN principia com a inscrição em dívida ativa, não sendo de sua alçada os atos de administração do crédito anteriores a inscrição, mas claro, compete-lhe a análise da higidez de tais atos quando da inscrição em dívida para o ateste de certeza e liquidez do débito.

Contudo, neste ponto deve-se fazer uma leitura conjugada com a segunda parte do caput do art. 2^a, a qual afirma que compete a PGFN a representação judicial e extrajudicial para cobrança do FGTS.

Ora, disso conclui-se que todos os atos de cobrança do FGTS, sejam judiciais ou extrajudiciais, são de competência da PGFN, sem limitação temporal. Portanto, mesmo os atos de cobrança anteriores a inscrição em dívida ativa, o que pode ocorrer considerando a conveniência/oportunidade de se voltar contra o devedor nesse momento, são de competência da PGFN.

Assim, o marco que define a transferência de responsabilidade do crédito para PGFN é a inscrição em dívida ativa, contudo, se houver qualquer ato de cobrança, independentemente da fase em que se encontra o crédito, mesmo antes da inscrição, esse ato de cobrança necessariamente é da competência da PGFN.

Atualmente a PGFN possui uma posição institucional diversa desse entendimento, a qual foi firmada nos seguintes instrumentos de orientação: NOTA PGFN/CDA/DFGTS nº 206/2010, bem como, a NOTA CDA/DFGTS/Nº 164/2010, da lavra do ilustre Procurador da Fazenda Nacional Dr. Gustavo Franco Raulino.

Segundo essas orientações, a PGFN não realiza atos de cobrança antes da inscrição em dívida ativa, tendo como justificativa o fato de não realizar o processo de cobrança antes de atestar a certeza e liquidez do crédito, e ainda, outro fundamento utilizado é que para que haja cobrança pela PGFN o crédito pode ser não tributário, contudo, deve ter natureza fiscal, assumindo tal roupagem a partir da inscrição em dívida ativa.

O presente estudo discrepa desse entendimento.

O último argumento parece ser o mais frágil, já que nem por hipótese as contribuições do FGTS são consideradas receitas públicas, e portanto não se equiparam a créditos fiscais. Trata-se, como já repisado, direito social do trabalhador, e nessa condição intocável pela União, mesmo que possa ser utilizado eventualmente em obras de habitação, saneamento básico, etc. Isso não tem o condão de definir a natureza jurídica desse crédito como receita pública, muito menos o ato de inscrição transforma o direito social do trabalhador em crédito fiscal.

E acima dessas considerações ainda se deve atentar para o seguinte, a PGFN tem como missão institucional definida no inciso V do art. 12 da LC 73/93 representar a União nas causas de natureza fiscal⁴. Contudo, no caso do FGTS a PGFN não está exercendo essa competência, na cobrança de créditos fiscais da UNIÃO, tributários ou não tributários, mas no caso em tela a PGFN está exercendo a competência que lhe foi conferida pelo art. 2º da lei 8.844/94, a recuperação de créditos do FGTS, pertencentes aos trabalhadores brasileiros.

Portanto, a simples inscrição em dívida ativa não transforma esses créditos do FGTS em créditos fiscais, a PGFN está exercendo suas funções tendo em vista a recuperação de créditos para os respectivos trabalhadores. Desse modo, o fato de estar ou não inscrito em dívida ativa não provoca qualquer restrição no ato de cobrança.

Já o argumento de que a PGFN não promove cobranças antes do ateste de certeza e liquidez, o mesmo não subsiste por dois motivos: primeiro, a competência para cobrança do FGTS decorre diretamente da lei 8.844/94, e não de qualquer outro diploma.

Nesse caso, sendo tal lei a fonte primacial de onde dimana a competência da PGFN para cobrança do FGTS, deve-se, por óbvio, buscar nos seus dispositivos o campo de atribuições conferido e seus

⁴ Art. 12 - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente: I - apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial; II - representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário; III - (VETADO) IV - examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial; V - representar a União nas causas de natureza fiscal. Parágrafo único - São consideradas causas de natureza fiscal as relativas a: I - tributos de competência da União, inclusive infrações à legislação tributária; II - empréstimos compulsórios; III - apreensão de mercadorias, nacionais ou estrangeiras; IV - decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal; V - benefícios e isenções fiscais; VI - créditos e estímulos fiscais à exportação; VII - responsabilidade tributária de transportadores e agentes marítimos; VIII - incidentes processuais suscitados em ações de natureza fiscal.

respectivos limites. O art. 2º retro citado fala em “representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança”.

Ora, com total clareza depreende-se que todo e qualquer ato de cobrança dessa contribuição é realizada pela PGFN, seja no plano judicial ou extrajudicial. A cobrança administrativa anterior a inscrição em dívida amolda-se numa dessas possibilidades? Sim, na cobrança extrajudicial.

Portanto, não se pode afastar a competência da PGFN para cobrança do FGTS antes da inscrição em dívida ativa porque não haveria competência institucional nessa fase.

Segundo, certamente existe entrelaçamento entre o ato de inscrição em dívida ativa e o ateste de certeza e liquidez do crédito. Contudo, cremos seja falsa a assertiva de que não possa haver ateste de liquidez e certeza sem o ato de inscrição em dívida ativa.

Isso porque, é plenamente factível a especificação de sistemas para promover o ateste de liquidez e certeza do crédito e, antes da chancela da inscrição em dívida ativa, encaminhar carta de cobrança para o devedor, caso haja conveniência/oportunidade para arrecadação. Ante o não pagamento no prazo estipulado, chancela-se com a inscrição em dívida ativa.

Observe-se, como já foi dito, houve prévia especificação no sistema para colimar com o ateste de certeza e liquidez do crédito, apenas se colocou uma fase anterior a chancela da inscrição em dívida ativa, consistente em ato de cobrança visando maior arrecadação.

Diante do exposto, não encontra firmeza a assertiva de que a PGFN não possa fazer cobrança administrativa antes da inscrição em dívida ativa já que no caso do FGTS a lei 8.844/94 é a fonte primacial de sua competência, e quanto a legalidade de tal cobrança, sem dúvida o ato de inscrição em dívida ativa está entrelaçado com o ateste de liquidez e certeza do crédito, contudo, isso não implica na impossibilidade de tais fases ocorrerem em momentos distintos, mormente em se tratando de mera especificação no sistema que, após o ateste de liquidez e certeza, e antes da chancela da inscrição, encaminha uma carta-cobrança ao devedor visando incremento na arrecadação, essa sim a missão institucional da PGFN.

Nessa mesma linha de entendimento, o Ministro José Delgado do Superior Tribunal de Justiça manifestou seu entendimento que foi seguidos pelos seus pares, no sentido de que a competência da PGFN não se inicia com o ato de inscrição, mas é antecedente:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. FGTS. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. DÉBITO FUNDIÁRIO NÃO-INSCRITO. ART. 2º DA LEI 8.844/1994 (REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.467/1997). NEGATIVA DE VIGÊNCIA NÃO-CONFIGURADA.

1. Recurso especial no qual se alega violação do art. 2º da Lei 8.844/1994 sob o argumento de ser ilegítima a Fazenda Nacional para responder demanda que envolva anulação de débitos não inscritos em dívida ativa.

2. O art. 2º da Lei 8.844/1994 (redação dada pela Lei 9.467/1997) confere à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a representação judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva.

3. Não há razoabilidade em dizer que a União só é parte legítima nos casos que envolvam cobrança de débito fundiário devidamente inscrito. Se a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tem competência para a inscrição e a correspondente cobrança dos débitos do FGTS, também será competente para a defesa da sua exigibilidade, nos casos em que o contribuinte a questionar, ainda que se trate de débito não inscrito. 4. Recurso especial não-provido (STJ - RECURSO ESPECIAL: REsp 948535 RS 2007/0101687-0; Primeira Turma, julgado em 19/02/2008, DJe 05/03/2008)

Por fim, vale ressaltar que entendimento diverso fulmina qualquer ato de cobrança realizado antes da inscrição em dívida ativa, inclusive os praticados pela Caixa enquanto delegatária da PGFN como se verá adiante.

Para melhor compreender a esfera de atuação da PGFN na recuperação dos créditos, essencial analisar o fluxo de dados relativos ao FGTS.

3 FLUXO DOS DADOS RELATIVOS AO CRÉDITO DE FGTS: MINISTÉRIO DO TRABALHO, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E PGFN, DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Excepcionados os atos de cobrança, todo tratamento do crédito anterior a inscrição em dívida ativa não é de responsabilidade da PGFN.

Nesse sentido, o art. 1^a da mesma lei esclarece:

Art. 1^o Compete ao Ministério do Trabalho a fiscalização e a apuração das contribuições ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), bem assim a aplicação das multas e demais encargos devidos

Parágrafo único. A Caixa Econômica Federal (CEF) e a rede arrecadadora prestarão ao Ministério do Trabalho as informações necessárias ao desempenho dessas atribuições.

Depreende-se de referida norma a competência do Ministério do Trabalho para realização dos atos de administração tributária anteriores a inscrição em dívida ativa, com a colaboração da Caixa Econômica Federal, a qual prestará as informações necessárias.

Na prática, o fluxo dos dados relativos ao crédito de FGTS tem um caráter *sui generis*, porque diferentemente dos créditos tributários da União, os quais são constituídos por um órgão centralizado, a Receita Federal do Brasil, os créditos de FGTS tem origem plurigênica. É que eles tanto podem ter sua gênese através de um ato do credor, que no caso é representado pelo MTE, em razão do art. 1 da Lei 8.844/94,⁵ como também, podem se originar de confissões de dívida (termos de parcelamento rescindidos) feitas pelo empregador diretamente junto a Caixa Econômica, agente arrecadador⁶, sem nunca passar pelo Ministério do Trabalho.

5 O crédito do FGTS é constituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego através de um processo administrativo o qual tem início com a lavratura de uma notificação fiscal para Recolhimento da Contribuição para o FGTS e Contribuição Social – NFGC ou uma Notificação Fiscal para Recolhimento Rescisório do FGTS e das Contribuições Sociais – NRFC, consoante Instrução Normativa nº 25, de 20 de dezembro de 2001, do Ministério do Trabalho e Emprego.

6 A base legal das atribuições da Caixa Econômica Federal atuar como agente arrecadador está no art. 7º, I, da Lei 8.036/90.

Além disso, após a apuração do crédito, o Ministério do Trabalho necessariamente irá remeter os dados para Caixa Econômica, a qual, na qualidade de agente arrecadador, pode ter recebido do sujeito passivo pagamentos relativos ao crédito apurado pelo Ministério do Trabalho, aí então terá oportunidade de promover a imputação dos valores recebidos antes de encaminhar o saldo devedor para a respectiva inscrição em dívida.

Do exposto verifica-se que por força das circunstâncias, seja a origem do crédito através de confissão de dívida (termos de parcelamento rescindidos) realizada no âmbito da Caixa, seja pela análise realizada pela Caixa de eventuais pagamentos do crédito apurado pelo Ministério do Trabalho, a PGFN necessariamente irá receber os dados relativos ao crédito para inscrição em dívida ativa do agente arrecadador, a Caixa Econômica Federal⁷.

Esse é o desenho do fluxo dos dados referentes ao crédito de FGTS encaminhado para inscrição em dívida ativa: a Caixa concentra os dados surgidos no seu âmbito através das Confissões de Dívida, bem como, aqueles encaminhados pelo MTE, por força mesmo da natureza da sua função, pois poderá dizer o *quantum debeat* após eventuais pagamentos, sendo responsável por isso. A partir daí, de acordo com as informações que irá prestar, à PGFN compete a cobrança da dívida, que inicia com a inscrição em dívida ativa, ou mesmo com a cobrança extrajudicial anterior a inscrição em dívida ativa consoante já asseverado anteriormente.

Essa compreensão do fluxo dos dados referentes ao crédito do FGTS até o ato de inscrição em dívida ativa é fundamental para definir as responsabilidades dos órgãos que atuam na administração desse crédito.

7 A competência do MTE se encerra com a constituição definitiva do crédito e envio para a Caixa. Ao receber o processo, a Caixa realiza atos complementares à inscrição, qual seja, a verificação da consistência dos valores, que significa abater os valores, porventura, recolhidos após a notificação fiscal, a fim de inscrever apenas o saldo remanescente. É de se ressaltar a competência da Caixa para emitir o Certificado de Regularidade Fiscal. Pela Nota PGFN/CDA/DFGTS nº 206/2010, a competência da PGFN inicia-se após essa fase, quando se considera efetivamente enviado o processo para inscrição. Portanto, os atos prévios à inscrição, como a verificação da correta instrumentalização do Processo Administrativo (se há notificação devidamente assinada pelo auditor, se há notificação do devedor, se há defesa, se houve a amortização do débito pela Caixa) são de responsabilidade da PGFN, e a Caixa realiza tais atividades em nome da Procuradoria.

Uma vez que a PGFN necessariamente deve receber do agente arrecadador as informações pertinentes para inscrição em dívida, a responsabilidade administrativa da PGFN cinge-se a inscrever e dar prosseguimento à cobrança conforme os dados que já lhe foram prestados pela Caixa, por sua vez, a esta compete prestar as informações como espelho fiel do fluxo de dados havido com o Ministério do Trabalho e os valores recebidos como agente arrecadador.

Delineado o fluxo dos dados para administração do crédito, necessário deter-se doravante no modo/meio de operacionalização dos atos de cobrança.

4 CONVÊNIO PGFN/CAIXA PARA COBRANÇA DOS CRÉDITOS DE FGTS

Já foi possível constatar que a PGFN desde a edição da lei 8.844/94 passou a ter competência para efetuar a cobrança do FGTS, seja através de representação judicial ou mesmo extrajudicial.

Assim, a cobrança de tais valores pela PGFN é mera questão de opção legislativa, diferentemente da contribuição social instituída pela lei complementar 110/2001, que por se tratar de tributo⁸, por expressa disposição constitucional cabe à PGFN promover sua cobrança⁹.

Ora, diante desse panorama fica fácil compreender a ampla liberdade do legislador quando dispôs no art. 2º da lei 8.844/94, retro citado, que embora a competência para cobrança do FGTS, tanto na representação judicial como na extrajudicial, fosse da PGFN, mesmo assim, seria possível que esse órgão transferisse tais atribuições para Caixa Econômica Federal.

Nunca é demais repisar o texto legal, *ipsis verbis*, para sua perfeita exegese: *Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a*

8 A natureza tributária das contribuições sociais é pacífica na doutrina, em que pese a definição de tributo dada pelo art. 3º do CTN, a divergência parece atualmente centrar-se mais em estabelecer uma classificação dos tributos (teoria trinar, quinar, ...) e não propriamente definir se as contribuições são ou não tributos. Assim, o próprio STF já teve oportunidade de referir: "E, em assim sendo, pelo menos em exame compatível com a apreciação do pedido de liminar, enquadram-se as duas contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar nº 110/2001 na sub-espécie contribuições sociais gerais, que se submetem à regência do artigo 149 da Constituição, e não ao art. 195 da Carta Magna." ADIN 2.556-DF Rel. Min. Moreira Alves.

9 CF Art. 131. 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva.

Como se percebe o legislador ainda vai além de permitir a cobrança da contribuição, multas e encargos do FGTS, por intermédio da Caixa Econômica Federal, definindo ainda que o instrumento através do qual essa transferência de atribuições se dará será o convênio.

Conforme se pode ver no texto integral da lei citado na capítulo 1, após trazer essa possibilidade de transferência das atribuições de cobrança do FGTS por meio de Convênio, o legislador não faz qualquer elucidação sobre a natureza de referido instrumento, nem sobre as responsabilidades de cada um dos convenientes, tema que se passa a enfrentar.

4.1 NATUREZA JURÍDICA DO CONVÊNIO FIRMADO ENTRE PGFN E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA COBRANÇA DOS CRÉDITOS DE FGTS

O *convênio* não é figura estranha ao direito administrativo, contudo, resta saber se o legislador quando dispõe sobre a forma como se poderia transferir as atribuições para cobrança do FGTS tinha em vista o convênio instituição do direito administrativo ou outro instituto de ramo diverso, como por exemplo, uma típica relação contratual mas com o *nomem iuris* convênio, ou até mesmo um convênio *sui generis*, com natureza específica para realização dessa transferência de atribuições.

No campo administrativo o Convênio tem previsão legal no decreto-lei 200/67 que ao cuidar da reforma administrativa recomenda o Convênio como meio de descentralização das atividades em três planos, inclusive da Administração Federal para as unidades federadas, desde que os partícipes estejam devidamente aparelhados (artigo 10, §3º, "b")¹⁰.

10 Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. (grifo nosso)

Além dessa base normativa, ainda há o tratamento dado pela lei 8666/93, segundo o artigo 116 desse diploma, existe determinação de que a incidência de seus dispositivos, no que couber, recairá a todos os *convênios*, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos ou entidades da Administração, estabelecendo ainda, diversas formalidades que devem ser cumpridas quando da celebração de convênio¹¹.

Na seara licitatória a preocupação do legislador parece ter sido exclusivamente com os convênios que implicariam transferência de

11 Art. 116 - Aplicam-se as disposições desta lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. § 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I - identificação do objeto a ser executado; II - metas a serem atingidas; III - etapas ou fases de execução; IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; V - cronograma de desembolso; VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador. § 2º - Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva. § 3º - As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes: I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública; II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas; III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. § 4º - Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês. § 5º - As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste. § 6º - Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

recursos financeiros, e ainda para acordos de execução de tarefa ou obra definida em período adrede previsto em plano de trabalho¹².

Tanto a previsão normativa do decreto-lei 200/67 quanto a da lei 8666/93 regulamentam formas de convênio que, todavia, não se amoldam à figura trazida pela lei 8.844/94, seja por serem os órgãos convenientes órgão público (PGFN) e privado (Caixa), e não entes federativos, seja porque não há qualquer previsão de dispêndio com recursos financeiros. Ainda, deve-se notar que a lei 8.844/94 ao permitir à PGFN a realização de convênio para cobrança do FGTS, especifica que tal se dará com a Caixa Econômica Federal. Portanto, há liberdade na opção de cobrança por meio indireto, mas não na eleição da instituição conveniente, o que afasta por completo o regime licitatório¹³.

Contudo, quando a doutrina administrativista define convênio novas luzes são lançadas para o instituto: *Não constitui modalidade de contrato. Trata-se de uma avença ou ajuste entre entidades de direito público de natureza e nível diversos ou entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração*¹⁴.

Assim, consoante pacífica doutrina administrativista os convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos particulares.

Note-se, convênio é acordo, não é contrato.

12 Como se verá adiante, essa visão foi captada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro quando afirma que "A redação do dispositivo [art. 116] não é muito feliz, porque dá a impressão de que somente se aplica a ajustes que tenham por objeto a realização de projetos, ou, por outras palavras, um resultado determinado (uma obra, um serviço, um parecer, um laudo, etc.), com repasse de verbas de uma entidade para outra. Isto nem sempre ocorre, tendo em vista que, em determinadas hipóteses, o objetivo do convênio é o de estabelecer a mútua colaboração para a prestação de serviços contínuos a terceiros, em áreas como educação, ensino, cultura, por exemplo; além disso, nem sempre a mútua colaboração envolve repasse de verbas." *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 299. (grifo nosso)

13 Sobreleva notar que a lei 8666/93 pautava a conduta dos administradores na contratação pública, tendo em vista o primado da impessoalidade e do interesse público para as despesas realizadas com o dinheiro público. No entanto, o FGTS não é recurso público, mas direito social do trabalhador, que merece todo amparo que a legislação lhe confere, mas à rigor não se trata de dinheiro público.

14 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Direito Administrativo*. 3. ed. Salvador: Juspodivum, 2004. p. 446. A jurista Maria Sylvania Zanella Di Pietro faz excelente estudo sobre os convênios, aduzindo: "O Convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas. Define-se convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração." *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 296-297.

No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Significa dizer que no contrato há sempre duas partes, uma que pretende o objeto do ajuste e a outra que pretende a contraprestação correspondente, diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões.

De forma muito lúcida Maria Sylvania Zanella Di Pietro interpreta o art. 116 da lei 8666/93 destacado da própria conotação licitatória que parece impregnado, aduzindo inclusive que a exigência de licitação *não se aplica aos convênios, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis*¹⁵.

Nesse sentido, a própria noção de convênio estaria alijada do caráter concorrencial imanente às contratações pela Administração, justamente por não ter conteúdo contratual, mas colaborativo.

Bem, mesmo que interpretado o Convênio como instrumento para colaboração de interesses comuns e coincidentes dos partícipes, despido de qualquer caráter licitatório, ainda restaria a enfrentar todas as exigências trazidas pelo art. 116 para que se aperfeiçoe o Convênio, como o plano de trabalho, a prévia aprovação do órgão legislativo, [...]

No entanto, novamente Maria Sylvania Zanella Di Pietro esclarece que a observância dessas exigências apenas se fariam necessárias quando houvesse repasse de bens e valores, daí então a regulamentação pela lei 8666/93 no seu art. 116, já que nesse caso se deve zelar pela aplicação dos recursos públicos.

Não é o caso do convênio de que trata o art. 2º da lei 8.844/94, pois tal convênio se presta para transferência das atribuições de cobrança, sem qualquer repasse de ordem financeira por parte da PGFN, havendo sim nítido caráter colaborativo para alcançar o fim comum, recuperação dos créditos FGTS¹⁶.

¹⁵ CUNHA JÚNIOR, op. cit., p. 300.

¹⁶ A missão institucional da Caixa Econômica Federal junto ao FGTS fica bastante clara quando se lê os Considerandos do atual Convênio, dentre eles destaca-se: “Considerando que a CEF, na qualidade de Operadora do FGTS, tem o máximo interesse em agilizar não só a cobrança administrativa, mas, também, a cobrança judicial dos referidos débitos, a qual depende de sua inscrição em dívida ativa;”

Desde esse ponto de vista, a lei 8.844/94 prevê a figura administrativa do Convênio – *ajuste entre entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração* – sem, contudo, incidir as regras do art. 116 da lei 8666/93, já que não há transferência de recursos para colimar o objetivo visado.

Ainda, como esteio normativo para o Convênio previsto na lei 8.844/94, existe um diploma, expedido pelo Presidente da República, que esclarece o conteúdo de um convênio, trata-se do Decreto Nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, *verbis*:

Art 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste. Parágrafo único. Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato.

Verifica-se que essa norma ratifica a doutrina administrativista quando entende que os Convênios não se encerram no amplexo da lei 8666/93, com os requisitos da art. 116, nem estão circunscritos aos parâmetros do decreto-lei 200/65 que previa convênio apenas entre entes públicos.

Por fim, arremata-se com o entendimento trazido por Lucas Rocha Furtado:

O que mais caracteriza o convênio, e neste ponto ele é particular, é ele ser instrumento de que se vale o poder público para realizar objetivos de interesse comum com outros órgãos ou entidades administrativas ou mesmo com particulares. A principal característica do convênio consiste na busca de objetivos comuns.¹⁷

Destarte, que o art. 2º da lei 8.844/94 quando permitiu à PGFN a realização de convênio com a Caixa para transferir as atribuições de cobrança do FGTS, tratou de um típico convênio de natureza administrativa não há dúvida.

¹⁷ *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 342.

Não apenas o *nomem iuris* não se confunde com um ato contratual, mas a própria essência desse ato transparece ser um convênio, na medida em que ambas entidades unem esforços em torno de um mesmo fim – implemento da arrecadação do FGTS, sem que para isso haja contraprestação (sinalagma).

É convênio, tipicamente administrativo.

Mas, visto se tratar de um convênio administrativo para conjugar esforços em torno de um mesmo fim, essa figura é o instrumento no qual se ajustam as vontades. Resta explicitar qual seu objeto, seu conteúdo mesmo. Assim, chegada a esta etapa, há que se definir qual a natureza do objeto desse convênio, é o que se propõe tratar no próximo item.

4.2 OBJETO E AMPLITUDE DO CONVÊNIO PGFN/CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA COBRANÇA DOS CRÉDITOS DE FGTS

O Convênio previsto no art. 2º da lei 8.844/94 como se pôde perceber é um convênio de natureza administrativa, em que os convenientes conjugam esforços em torno do implemento da arrecadação dos créditos FGTS. Visto se tratar de um convênio administrativo, resta indagar sobre a natureza do seu objeto, para que assim se consiga bem definir sua amplitude no que toca a responsabilidade de cada órgão.

Sabe-se que não é um convênio no qual exista mera cooperação técnica, para troca de informações, nem se trata de um convênio para realização de obra ou prática de um serviço específico, distante, portanto, das definições trazidas pelo art. 116 da lei 8666/93, até porque também não há que se falar em transferência de recursos.

O Convênio une esforços de ambas as instituições em torno da arrecadação dos créditos FGTS, para isso, as atribuições relativas à cobrança extrajudicial e judicial são transferidas para Caixa Econômica Federal.

Assim, nos exatos termos da lei, *compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva.*

No campo do direito administrativo, o qual sói compreender toda esfera de ação dos entes públicos como a PGFN, analisa-se os atos

praticados, como esse descrito no art. 2º da lei 8.844/94, a partir de suas estruturas, de seus elementos formadores: sujeito, objeto, forma, finalidade e motivo consoante clássica divisão¹⁸.

Interessa no presente estudo o elemento sujeito do ato administrativo, sendo aquele a quem a lei atribuiu competência para prática do ato, *in casu*, a prática dos atos de cobrança foram conferidas à PGFN.

Assim, o sujeito do ato administrativo deve deter capacidade para sua prática, e respectiva competência, que só pode ser concedida por lei, já que se define competência *como o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo*¹⁹.

Desde esse ponto de vista, existe higidez nos atos administrativos praticados pela PGFN na cobrança dos créditos FGTS, pois detém capacidade legal, e claro, a competência para prática de tais atos, face a determinação legal ora em análise.

Ocorre que, à competência aplicam-se regras inarredáveis²⁰, quais sejam:

Primeiro, e já exaustivamente referido, a competência decorre de lei, porque não é crível que o próprio órgão estipule quais são suas competências.

18 Essa divisão adquiriu força normativa a partir da lei 4.717/65 (lei de ação popular), a qual no seu art. 2º menciona os cinco elementos do ato administrativo. Vale destacar que o elemento sujeito por vezes também é denominado apenas competência, contudo, a melhor doutrina informa que o elemento em si não é apenas a competência, porque não basta para o sujeito ser competente, é necessário ainda que seja capaz. Maria Sylvia ensina: “Portanto, pode-se dizer que os elementos do ato administrativo são sujeito, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade. A só indicação desses elementos já revela as peculiaridades com que o tema é tratado no direito administrativo, quando comparado com o direito privado; neste, consideram-se elementos do ato jurídico (ou negócio jurídico, na terminologia do novo Código Civil) apenas o sujeito, o objeto e a forma.” *Direito Administrativo*. 18ª edição, São Paulo: Atlas, 2005, p. 196.

19 Idem, p. 196. Igual definição de competência é trazida por Lucas Rocha Furtado: “O primeiro dos requisitos de validade dos atos administrativos – igualmente denominado por parte de nossa doutrina de sujeito – tem relação direta com o princípio da legalidade administrativa. Falar em competência como requisito de validade do ato administrativo importa em exigir que a autoridade, órgão ou entidade administrativa que pratique o ato tenha recebido da lei a atribuição necessária à sua prática.” *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 254.

20 Mais uma vez, socorre-se do magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no seu *Direito Administrativo*. 18ª edição, São Paulo: Atlas, 2005, p. 197-198. Mas muitos outros ainda poderiam ser citados, já que essas regras são totalmente pacíficas na doutrina administrativista, tais como CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Direito Administrativo*. 3ª edição, Salvador: Juspodivum, 2004, p. 446. CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Bahia: Jus Podium, 2008.

Segundo, tendo sido estabelecida com base no interesse público, a competência é inderrogável, não podendo ser alijada nem pela vontade da administração, nem por acordo com terceiros.

Neste ponto chama atenção à última parte da regra, pois concedida a competência, o conjunto de atribuições por força de lei à PGFN, tais atribuições não poderiam ser realizadas por terceiros sequer através de acordo! Isso parece consistir em entrave para a correta compreensão do convênio da lei 8.844/94, contudo, a terceira e última regra dirimirá qualquer dúvida.

Terceiro, a competência pode ser delegada, desde que não se trate de competência conferida com exclusividade pela lei ao órgão ou agente.

Essa última regra, que interessa sobremaneira ao tema em comento, adquire força normativa a partir do seguinte texto legal que rege o processo administrativo na administração pública federal:

Lei 9.784/99. Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Como se pode perceber com absoluta clareza, o conjunto de atribuições legais conferido à PGFN pela lei 8.844/94, não apenas não foram concedidos em caráter exclusivo – pelo menos não os atos de cobrança judicial e extrajudicial sob análise, como também a própria lei previu a possibilidade de transferir tal atribuição.

Assim, do estudo dos elementos do ato administrativo, especificamente no que se refere ao elemento sujeito, surge a figura da competência, como conjunto das atribuições conferidas por lei ao órgão ou agente.

Da análise da competência administrativa, percebe-se como possibilidade imanente à própria natureza desse instituto, a figura da delegação administrativa, contanto que não esteja presente a restrição legal da exclusividade na prática do ato.

Esse delineamento faz emergir do instrumento convênio, previsto no art. 2º da lei 8.844/94, a realização da *delegação* para Caixa Econômica Federal das atribuições não exclusivas que legalmente foram

conferidas à PGFN, sujeito competente para as atribuições de cobrança dos créditos de FGTS²¹.

Desse modo, é indissociável a exegese do art. 2º da lei 8.844/94 dos parâmetros elementares da teoria do ato administrativo, pois não se pode conceber a transferência de responsabilidade para cobrança dos créditos do FGTS, ausente qualquer relação contratual entre Caixa e PGFN, sem ter nítida a existência do sujeito do ato administrativo, sua competência positivada na lei, e a imanente possibilidade de delegação de suas atribuições, que é inerente à própria noção de competência não exclusiva.

Com relação à delegação administrativa instrumentalizada pelo convênio de que trata o art. 2º da lei 8.844/94, ainda se deve enfrentar essas questões: a primeira, relativa a possibilidade de delegação da prática do ato sem que haja entre delegante e delegatário relação hierárquica, a segunda, qual a medida dos poderes que remanescem com o delegante, a fim de aferir se é possível atuação concomitante ao delegatário, se a delegação pode ser feita com reserva de atribuições, e por fim, terceiro, o estudo atinente a revogação da delegação, requisitos e modo/meio de se revogar a delegação.

Para essa análise pormenorizado do ato de delegação administrativa será dedicado o próximo item do trabalho, sendo que as questões acima postas serão enfrentadas tendo como vetor o atual Convênio firmado entre Caixa e PGFN para cobrança dos créditos FGTS.

Torna-se imperiosa uma última observação antes de ingressar no estudo da delegação administrativa existente no Convênio Caixa/PGFN.

21 O próprio STJ já teve oportunidade de se manifestar a respeito e confirmar o instituto da delegação nessa transferência de atribuições da PGFN para Caixa: "CONFLITO DE COMPETÊNCIA – EXECUÇÃO FISCAL – INSCRIÇÃO DA DÍVIDA PELA FAZENDA NACIONAL – COBRANÇA PELA CEF – EXECUTIVO DA UNIÃO – EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004 – JUSTIÇA ESTADUAL NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA FEDERAL DELEGADA (ART. 109, § 3º, DA CF/88). 1. A dívida ativa para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS é inscrita pela Fazenda Nacional, que pode, por autorização legal (Lei 8.844/94), transferir a cobrança para a Caixa Econômica Federal. Apesar da *delegação* de competência, o título não perde a característica de executivo fiscal da União. 2. A modificação pela Emenda Constitucional 45/2004 do art. 114 da CF não altera a competência da Justiça Federal para o julgamento do feito. 3. Fixação da competência da Justiça Federal delegada ao Juízo Estadual em razão do disposto no art. 109, § 3º, da CF/88. 4. Conflito de competência conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito de Itumbiara - GO, o suscitado. (CC 59806/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23.08.2006, DJ 11.09.2006 p. 217)" (grifo nosso)

Até agora, todas as vezes que foi citado esse Convênio para delegação de atribuições, necessariamente se referiu às atividades de cobrança, seja judicial ou extrajudicial, em nenhum momento se fez referência ao ato de inscrição em dívida ativa de tais créditos, isto porque, é de uma clareza solar que a própria lei 8.844/94, no já reiteradamente citado art. 2º²², antepôs uma barreira ao ato de delegação dessa atribuição: a exclusividade da competência da PGFN para promover o ato de inscrição em dívida ativa.

Assim, em momento oportuno será tratado o ato de inscrição em dívida ativa, não no âmbito da delegação administrativa.

4.3 DELEGAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO FGTS, PARA A CORRESPONDENTE COBRANÇA, RELATIVAMENTE À CONTRIBUIÇÃO E ÀS MULTAS E DEMAIS ENCARGOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO RESPECTIVA:

A primeira questão que se propõe analisar é relativa a possibilidade de delegação da prática do ato sem que haja entre delegante e delegatário relação hierárquica.

No item anterior foi trazido o art. 11 da lei 9.784/99, a qual trata do processo administrativo em âmbito federal, sendo que referida norma positiva o ato de delegação na administração pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro chega a afirmar que não seria necessária uma norma permitindo a delegação administrativa²³, porque ela é da própria natureza da organização administrativa, da gestão da coisa pública.

Necessário é uma norma que, para o caso concreto, impeça a delegação, mormente nos casos de competência exclusiva. De tal

²² Lei 8.844/94. Art. 2º Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço – FGTS [...].

²³ *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 198. Lucas Rocha Furtado ainda complementa: “Aspecto ainda mais controvertido diz respeito à necessidade de expressa autorização legal para a delegação. Conforme mencionado no art. 11, a delegação somente é legítima se houver lei que expressamente a autorize. O art. 12, caput, ao contrário, admite a delegação se não houver impedimento legal. Afinal, a delegação é legítima se lei expressamente a autorizar ou se não houver impedimento em lei? A interpretação dos dois dispositivos leva à conclusão de que deve ser dada prevalência à regra contida no art. 12, no sentido de que, se não houver impedimento legal, a delegação é lícita.” *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 256.

forma que, havendo norma conferindo atribuições, o poder de delegar é inerente, salvo se tal competência foi atribuída em caráter exclusivo²⁴.

Essa é a dicção do art. 12 da lei 784/99:

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Note-se particularmente nesse dispositivo a expressão: “delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados”. Isso afasta por completo a noção de que a delegação depende da relação hierárquica entre delegatário e delegante.

Lucas Rocha Furtado captou com singular perspicácia o mecanismo de delegação da competência quando realizado entre entidades sem relação hierárquica, daí podendo-se inferir a legalidade do instrumento convênio PGFN/Caixa para realização desse ato:

A delegação de competência opera-se mediante ato unilateral ou por meio de acordos de vontade como os convênios. A delegação de competência pode ser formalizada por meio de ato unilateral quando houver hierarquia entre o delegante e o delegado, haja vista o exercício do poder hierárquico conferir àquele competência para referida delegação independentemente do consentimento ou concordância do órgão ou autoridade delegada. Caso não haja hierarquia, a delegação somente será efetivada se houver a concordância por parte do delegado²⁵.

²⁴ O art. 13 coloca outros eventuais impedimentos ao ato de delegar: “Não podem ser objeto de delegação: I - a edição de atos de caráter normativo; II - a decisão de recursos administrativos; III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.”

²⁵ *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 168. Igualmente admitindo a delegação sem que haja entre os órgãos relação hierárquica: CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Bahia: Jus Podium, 2008, p. 266-267.

Portanto, a primeira questão é pacífica, há previsão legal acerca da possibilidade da delegação ser realizada entre órgãos sem subordinação hierárquica²⁶, situação amplamente consagrada na doutrina, resta saber, qual a medida dos poderes que remanescem com o delegante, se lhe permitem atuação concomitante ao delegatário, se a delegação pode ser feita com reserva de atribuições.

Neste ponto reside grave divergência doutrinária, justamente porque a lei não elucidou como seria desejável, dando margem a posicionamentos opostos, veja-se o entendimento de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo²⁷:

A delegação não transfere a competência, mas somente, em caráter temporário, o exercício de parte das atribuições *do delegante, o qual tem a possibilidade de permanecer exercendo-a concomitantemente com o delegado* (ressalva de exercício da atribuição delegada), e de revogar a delegação a qualquer tempo. [...] O ato de delegação pode, ou não, conter ressalva de exercício da atribuição delegada. Caso contenha, *a atribuição delegada permanecerá podendo ser, também, praticada pelo delegante.* (grifo nosso)

Outra parece ser a opinião traçada por Lucas Rocha Furtado²⁸, *in verbis*:

Na delegação de competência é transferida apenas a incumbência para a prestação do serviço. A titularidade da atribuição é mantida com o delegante, de modo que, a qualquer tempo, poderá a atribuição ser avocada. *A delegação, ao menos enquanto não revogada ou avocada, impede o delegante de exercer a atribuição delegada.* Delegada determinada competência, salvo disposição expressa em sentido contrário no termo de delegação, resta o delegante impedido de exercer a sua atribuição, de modo que o ato praticado pelo delegante, sem que tenha ocorrido a prévia revogação da delegação, pode ser anulado pela falta de competência para a sua prática. (grifo nosso)

26 Vale ressaltar que a PGFN está administrativamente subordinada ao Ministério da Fazenda, tecnicamente à AGU, enquanto a Caixa não tem subordinação a nenhum órgão da administração direta, mas está apenas vinculada ao Ministério da Fazenda, consoante art. 1º do decreto 66.303/70. Disso decorre que entre Caixa e PGFN não existe qualquer relação hierárquica.

27 Direito Administrativo. 13ª edição, revista e atualizada. Niterói: Impetus, 2007, p. 312.

28 FURTADO, op. cit., p. 168.

Enquanto Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo afirmam pela possibilidade de exercício concomitante da atividade delegada, a leitura deste último trecho não permite dúvidas, enquanto a delegação não for revogada, há impedimento para o delegante exercer a atribuição delegada, ficando, portanto, vedado o exercício concomitante da atribuição.

Lucas Rocha Furtado é claro ao afirmar que se for delegada determinada competência, e mesmo assim o delegante praticar o ato, o mesmo estará eivado de nulidade, porque faltaria competência para sua realização. E ainda, faz referência a José dos Santos Carvalho Filho, de quem expressamente dissente porque, para este último doutrinador, o ato de delegação não retira a competência da autoridade delegante, que continua sempre competente cumulativamente com a autoridade delegada.

Com razão Lucas Rocha Furtado porque o exercício concomitante não se coaduna com o espírito da delegação, que é a transferência das atribuições de um órgão a outro, nada impedindo que se convençione o exercício concomitante das atribuições, contudo, essa não parece ser a regra, do contrário, não se trataria de típico ato de delegação administrativa, porque não haveria *transferência* propriamente.

Parece mesmo que tenha sido essa a posição defendida por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo quando mencionam no texto a expressão *ressalva de exercício da atribuição delegada*, a qual, uma vez presente no ato de delegação permitiria o exercício das atribuições de forma concomitante.

Fica claro, portanto, que o ato de delegação implica na transferência das atribuições ao órgão delegatário, sem possibilidade de que o delegante exerça tais atribuições enquanto vigor o ato de delegação, salvo, na hipótese do termo de delegação, o Convênio PGFN-Caixa, constar de forma expressa a ressalva de exercício da atribuição delegada.

Não é o caso, pois no atual Convênio ocorre a transferência das atribuições para cobrança dos créditos FGTS sem qualquer ressalva para exercício concomitante de atribuições. Seria possível que tal ocorresse? A doutrina unânime informa que sim, pois como acima transcrito, há divergência quanto ao exercício concomitante das atribuições ser inerente ao ato de delegação, mas a possibilidade de constar no próprio ato de delegação tal procedimento não paira dúvida.

Portanto, nada impede que num futuro convênio que venha a ser firmado entre Caixa e PGFN, os convenientes através de expressa disposição no termo de delegação, estipulem o exercício concomitante das atribuições. Não há que se confundir isso com as cláusulas de ressalva de competência, nas quais a PGFN restringe o ato de delegação para não transferir específicas atribuições. Este último caso difere do exercício concomitante justamente porque são atribuições que não podem ser exercidas pela Caixa Econômica Federal, pois não foram delegadas, como por exemplo, a cobrança das contribuições ao FGTS anteriores a 1995.

Seria possível então que no Convênio PGFN-Caixa houvesse tanto cláusulas de reserva de competência, nas quais a PGFN deixa de transferir para Caixa Econômica determinadas atribuições, seguindo apenas a PGFN com competência para sua prática, e igualmente, cláusulas com ressalva de exercício da atribuição delegada, nas quais a PGFN delega atribuição e expressamente ressalva o direito de seguir exercendo de forma concomitante tais atribuições.

Por fim, quanto ao ato de delegação ainda deve ser enfrentada a questão atinente a revogação da delegação, requisitos e modo/meio de se revogar a delegação.

A lei do processo administrativo federal, em seu art. 15 expressa a possibilidade *em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior*.

De plano já é possível verificar que o legislador permitiu a avocação em caráter extraordinário, considerando que o motivo deva ser relevante e ainda devidamente justificado, e apenas nos casos em que a delegação tenha ocorrido para um delegatário hierarquicamente inferior.

Ora, como já foi exaustivamente mencionado, o Convênio PGFN-Caixa para cobrança do FGTS, embora realizado por entes pertencentes à administração pública, inexistente qualquer traço de subordinação entre os mesmos, logo, não seria possível nos termos da referida lei que a PGFN avocasse atribuições após as ter delegado para Caixa Econômica Federal²⁹.

29 Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz o seguinte alerta sobre o art. 15 da lei 9.784/99: "A norma talvez se justifique porque, para o subordinado, cuja competência foi avocada, a avocação sempre aparece como uma

Contudo, essa interpretação também deve ser feita com cuidado, pois como visto acima, contanto que os convenientes hajam acordado, é possível o exercício concomitante da atribuição delegada, esse é o ensinamento de Lucas Rocha Furtado³⁰:

Conforme visto, a delegação pode ocorrer em relações hierarquizadas ou não. Na hipótese de haver hierarquia, em que a delegação se formaliza por meio de ato unilateral, é possível a avocação temporária. Esta não é admitida quando não houver hierarquia em função de que somente se for modificado o instrumento utilizado para delegar poderá ser permitido ao delegante praticar o ato delegado – salvo se o termo de delegação houver adotado solução diversa.

Fica evidente, portanto, que a regra para o Convênio PGFN-Caixa é não ser possível a avocação de atribuições por parte do órgão competente – PGFN, como por exemplo, a avocação de um processo de execução que seja do interesse da instituição para dar um tratamento específico, isso violaria o art. 15 da referida lei. No entanto, no ato que instrumentaliza a delegação, o Convênio, pode conter cláusula expressa no qual conste a possibilidade de avocação, ou mesmo, exercício concomitante da atividade de cobrança, consoante acima aduzido.

Ressalte-se, mais uma vez, que essas hipóteses não se confundem com a reserva de competência, a qual consiste naquelas atribuições de cobrança do FGTS, como por exemplo débitos anteriores a 1995, que sequer foram objeto de delegação, nesses casos não há que se falar em avocação ou exercício concomitante da atividade delegada.

Diante desse quadro traçado no estudo da delegação administrativa para representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva, verifica-se que a autonomia dos entes convenientes no exercício de suas atribuições está totalmente dependente ao que dispuser o Convênio.

Constata-se, ademais, ser amplamente possível retirar essa autonomia do delegatário, já que é factível, mediante cláusula expressa, o exercício concomitante da atividade delegada.

capitis diminutio." Op. Cit., p. 199.

30 FURTADO, op. cit., p. 257.

A avocação que pela legislação só é permitida quando o delegante for superior hierárquico, com motivo relevante e devidamente justificado, pode ser livremente praticada no caso em estudo, contanto que conste expressamente do termo de delegação, o Convênio.

Entrementes, tendo em vista o atual Convênio, no qual nenhuma dessas ressalvas é feita, incide as regras gerais da delegação administrativa entre entes sem subordinação hierárquica, em que fica reforçada a autonomia dos entes convenientes, de forma a não ser possível sequer o exercício concomitante de qualquer atribuição, uma vez que a mesma tenha sido transferida ao delegatário.

Após analisar detidamente os mecanismos dispostos na lei 8.844/94 para a realização da cobrança das contribuições ao FGTS, mormente a delegação administrativa instrumentalizada pelo convênio PGFN-Caixa, necessário verificar como esse diploma legislativo tratou a questão relativa à inscrição em dívida ativa dessas contribuições.

5 INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DOS DÉBITOS PARA COM O FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO - FGTS

Senos capítulos que antecederam pôde-se perceber a complexidade da atividade de cobrança das contribuições ao FGTS, em parte devido a própria natureza dessas contribuições, não tributárias, pelo menos do ponto de vista dos tribunais superiores, e em parte devido a forma como a lei 8.844/94 dispôs a cobrança realizada indiretamente por intermédio da Caixa Econômica Federal, neste item, dedicado a análise da inscrição em dívida ativa dos débitos para com o FGTS, não há celeuma, a lei é clara, *in claris cesat interpretatio*.

Mais uma vez, *ipsis literis*, o novel dispositivo da lei 8.844:

Art. 2º Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva. (Redação dada pela Lei nº 9.467, de 1997)

A linguagem é simples e clara: compete à PGFN a inscrição em dívida ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

A competência para que se promova a inscrição em dívida ativa é da PGFN, competência essa mister indelegável, porque a própria lei no mesmo dispositivo em comento permite que a atividade de cobrança seja objeto de delegação para Caixa Econômica Federal, e em um silêncio eloqüente não traz tal permissivo para a atividade de inscrição em dívida ativa.

Daí poder-se inferir que a atividade de inscrição em dívida ativa inclui-se naquela esfera de atribuições consideradas *exclusivas* do órgão, e por tal caráter não admitem que sejam exercidas por outro ente, restando mesmo inviável a delegação administrativa.

Isso leva a consequência necessária de que não pode a Caixa Econômica atuar na atividade de inscrição em dívida ativa, nem mesmo por delegação, porque tal consistiria em nítida usurpação de poder, e o ato praticado seria inquinado de nulidade absoluta, porque praticado por agente despido de competência, requisito de validade do ato administrativo.

Em virtude dessas considerações, necessário fazer uma análise mais detida nos termos do atual Convênio PGFN-Caixa para cobrança dos créditos do FGTS:

Cláusula primeira. A CEF tornará disponíveis para a PGFN os recursos humanos, materiais e tecnológicos que se façam necessários para a inscrição em dívida ativa dos débitos para com o FGTS, bem assim para o controle dos respectivos processos de cobrança na esfera judicial, observadas as formalidades legais.

Cláusula segunda. Uma vez apurada a liquidez e certeza do débito, a CEF encaminhará à PGFN toda a documentação necessária à sua inscrição em dívida ativa/conforme especificação fornecida pela PGFN.

Inicialmente cabe apontar que o Convênio foi exigido pela lei a fim de que se pudesse instrumentalizar a atividade de cobrança dos créditos FGTS por meio da Caixa Econômica Federal, mas de forma alguma, ele seria utilizado para tratar de delegação da atividade de inscrição em

dívida ativa, até porque a mesma está vedada pela própria lei 8.844/94, na medida em que atribui de forma exclusiva essa atividade para a PGFN.

Disso decorre que não há razão jurídica para que o Convênio que trata da delegação de competência da PGFN para Caixa Econômica Federal em matéria de *cobrança* da contribuição ao FGTS, igualmente albergue uma cláusula de cooperação em matéria de recursos humanos e tecnológicos para as atividades de inscrição em dívida ativa do FGTS.

É que se de um lado a própria lei exigiu o Convênio como forma de instrumentalizar a delegação de competência da atividade de cobrança do FGTS, por outro lado, a mesma lei deixou claro que a atividade de inscrição em dívida ativa não seria objeto desse Convênio, justamente porque indelegável.

Ora, se os entes convenientes utilizam do mesmo Convênio para, além de transferir a competência de cobrança, igualmente se comprometerem a cooperar com recursos tecnológicos, humanos e materiais para outra atividade que não a especificada em lei, o fazem por falta mesmo de rigorismo com a formalização do ato administrativo de cooperação.

Isso porque, o convênio deve se prestar para uma finalidade especificada em lei (delegação de competência de cobrança), e na prática, também foi usado para inserir cláusula atinente à cooperação que uma entidade vai prestar à outra em atividade diversa.

Ainda é possível acusar a falta de técnica na redação da cláusula primeira por outro motivo, pois além de incluir no Convênio uma matéria de todo estranha ao que exigiu a lei 8.844/94, cooperação de recursos humanos, materiais e tecnológicos para inscrição em dívida ativa, igualmente, dentro da mesma cláusula primeira dispõe que a CEF tornará disponíveis tais recursos para a PGFN: *para o controle dos respectivos processos de cobrança na esfera judicial, observadas as formalidades legais.*

Percebe-se a falta de rigor no trato das distintas matérias que é objeto o Convênio, pois no mesmo dispositivo que inseriu tema estranho ao Convênio (cooperação de recursos para *inscrição* em dívida ativa), trata do controle dos processos de cobrança judicial do FGTS, estes sim finalidade última do Convênio.

Fato é que se a lei de um lado deixou bastante claro que apenas a atividade de cobrança seria objeto de delegação, a ser formalizada através de um Convênio, por outro lado, o próprio Convênio quando foi efetivamente implementado acabou tratando questões *extra legem*, como a cooperação em matéria de recursos humanos, materiais e tecnológicos para inscrição em dívida ativa, chegando mesmo a tratar num único dispositivo questões atinentes a cobrança e a inscrição em dívida ativa, sem o rigorismo formal que seria desejável no campo do direito administrativo.

A despeito da negligência com a técnica do ato normativo, não se pode acusar o Convênio de ter aviltado a lei, pois o mesmo igualmente não levanta dúvidas quanto a titularidade plena que deve ser exercida pela PGFN no ato de inscrição em dívida ativa dos créditos FGTS, embora recebendo a ajuda de recursos humanos, materiais e tecnológicos da Caixa Econômica Federal.

Portanto, a Caixa atua na atividade de inscrição em dívida ativa como *longa manus* da PGFN, sob total controle e supervisão da mesma, e tendo a PGFN inteira responsabilidade por qualquer dano causado, pois se os recursos humanos, materiais e tecnológicos são da Caixa, é a PGFN que estaria fazendo uso dos mesmos no exercício de atividade que lhe foi atribuída por lei, em caráter exclusivo.

Para finalizar, é importante lembrar que o atual Convênio mesmo que seja revisado, alterado, nunca poderá dispor sobre o ato de inscrição em dívida ativa dos créditos FGTS, a não ser que haja alteração do próprio art. 2º da lei 8.844/94, vindo a retirar o caráter exclusivo com que foi atribuída tal competência à PGFN. Enquanto isso não ocorrer, todas as regras em torno da inscrição em dívida ativa do FGTS, seja dentro ou fora do Convênio, é questão atinente a simples cooperação de recursos, e jamais à prática do ato em si, mister indelegável.

6 CONCLUSÃO

De tudo que foi exposto, pode-se concluir o pesado ônus atribuído pela lei 8.844/94 à PGFN em face das responsabilidades legais na inscrição e cobrança dos créditos relativos ao FGTS.

O Convênio com a Caixa Econômica Federal transfere apenas parcialmente a atividade de cobrança, sendo que a responsabilidade pela higidez no procedimento de inscrição é totalmente atribuído à PGFN.

Não se pode olvidar ainda que a delegação administrativa permitida pela lei 8.844/94, instrumentalizada pelo Convênio entre os referidos órgãos, possibilita, mas não determina, a realização da delegação para cobrança, de modo que tal se dará apenas em razão da conveniência/opportunidade aferida pela PGFN em transferir esses atos.

Destarte, evidencia-se a destacada posição da PGFN que deverá bem calibrar todos os eventos que cercam essa atividade de delegação, a fim de que seja vantajosa não só para instituição, mas, sobretudo, para o próprio Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. 13. ed. revista e atualizada. Niterói: Impetus, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 8.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Saraiva, 1998.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Bahia: Jus Podium, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Direito Administrativo*. 3 ed. Salvador: Juspodivum, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Sergio Pinto. *Manual do FGTS*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SAAD, Eduardo Gabriel Saad. *Comentários ao FGTS*. 3. ed. São Paulo: LTR, 1995.