



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE

PARECER n. 00070/2019/GAB/PFUNIFAP/PGE/AGU

NUP: 23125.015099/2019-51

INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO DA UNIFAP - PROGRAD

ASSUNTOS: CONVÊNIO

I - Chamada Pública Para Credenciamento de Agentes de Integração nos Termos da Lei 11.788/2008. Contratação não Onerosa

II - Análise das Minutas de Edital e do Contrato. Aprovação da Minuta de Edital, desde que Observadas as Recomendações Arroladas. Necessidade de Revisão da Minuta de Contrato Não Oneroso.

Senhora Pró-Reitora,

I - RELATÓRIO

1. A secretaria da PROGRAD submete a análise jurídica minuta de edital de Chamada Pública para fins de credenciamento de agentes de integração no propósito de viabilizar a concessão de estágio obrigatório e não obrigatório aos estudantes dos cursos de graduação, nos termos da Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008.

2. A versão final da minuta de edital apresenta os seguintes anexos: I (Quadro de Cursos de Graduação por Departamentos); II (termo do termo de contrato não oneroso); III (plano de planalto), IV-A (Termo de Compromisso de Estágio Obrigatório), IV - B (Termo de compromisso de Estágio não Obrigatório); V (Programa de Estágio) e VI (Carta de Intenção)

II- ANÁLISE JURÍDICA

3. A lei 11.788, de 25 de setembro de 2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes admite em seu art. 5º a possibilidade das instituições de ensino e as partes concedentes de estágio utilizarem serviços de agentes de integração, vejamos:

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.

4. Em face da ausência de previsão legal expressa a respeito da necessidade de licitação e termo de contrato para disciplinar a relação entre IFES/CONDENTES DE ESTÁGIO e agentes de integração nos casos que não envolverem a aplicação de recursos públicos, o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal foi instado a se pronunciar sobre a questão, dirimindo as controvérsias no Parecer nº **00002/2016/2016/CPVC/PGF/AGU**.

5. Do referido parecer, devidamente aprovado pelo Procurador-Geral Federal no dia 19/05/2016, foram extraídas as seguintes conclusões:

“CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 104/2016:

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PODERÁ OFERECER ESTÁGIOS POR MEIO DE CONTRATOS CELEBRADOS COM AGENTES DE INTEGRAÇÃO OU MEDIANTE CONVÊNIO CELEBRADO DIRETAMENTE COM AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO.”

“CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 105/2016:

QUANDO SE PRETENDER A CONTRATAÇÃO DE AGENTES DE INTEGRAÇÃO SEM QUALQUER DISPÊNDIO DE RECURSOS PÚBLICOS, A REALIZAÇÃO DE UMA CHAMADA PÚBLICA PARA O CREDENCIAMENTO DE TODOS OS EVENTUAIS AGENTES É A SOLUÇÃO JURÍDICA MAIS CONSENTÂNEA COM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE E COM O MANDAMENTO INSCULPIDO NO ART. 5º DA LEI 11.788/2008. A REALIZAÇÃO DE TAL PROCEDIMENTO, CONTUDO, NÃO AFASTA A NECESSIDADE DE SE FIRMAR TERMO DE COMPROMISSO ENTRE A INSTITUIÇÃO DE ENSINO, O ENTE CONCEDENTE E O EDUCANDO, NOS TERMOS DO ART. 16 DA LEI 11.788/2008.”

“CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 106/2016:

NA HIPÓTESE DE CONVÊNIO DIRETAMENTE CELEBRADO PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL COM AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO, DEVEM SER OBSERVADOS TODOS OS REQUISITOS DECORRENTES DA LEI 11.788/2008 E DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA SRH/MP/Nº 04/2014 (PREVISÃO DO PLANO DE ATIVIDADES DE ESTÁGIO, DA CARGA HORÁRIA, DO VALOR DA BOLSA, DA COBERTURA CONTRA ACIDENTES PESSOAIS, DO PERCENTUAL DE VAGAS RESERVADAS A COTISTAS, DO AUXÍLIO TRANSPORTE, DO RECESSO REMUNERADO, ETC.), BEM COMO DEVE SER CELEBRADO TERMO DE COMPROMISSO QUE CONTENHA AS CLÁUSULAS OBRIGATORIAS PREVISTAS NO ART. 19 DA MENCIONADA ORIENTAÇÃO NORMATIVA SRH/MP/Nº 04/2014.”

“CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 107/2016:

AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO FEDERAIS DEVEM REALIZAR CHAMADA PÚBLICA PARA CREDENCIAMENTO DAS ENTIDADES OU ÓRGÃOS PÚBLICOS COM OS QUAIS SE CELEBRARÁ O CONVÊNIO PARA CONCESSÃO DO ESTÁGIO MENCIONADO NO PARÁGRAFO ANTERIOR. O EDITAL DEVE PREVER, NO MÍNIMO, AS ÁREAS DE ESTÁGIO, A QUANTIDADE DE VAGAS, OS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO (DAS ENTIDADES CONCEDENTES E DOS ESTAGIÁRIOS), BEM COMO O DEVER DE CUMPRIMENTO, PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES CONCEDENTES DO ESTÁGIO, DAS OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA LEI 11.788/2008.”

6. O instituto do credenciamento é um procedimento que pode levar a contratação direta com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93, que prevê a possibilidade de contratação sem licitação prévia, nos casos em que exista inviabilidade de competição.

7. É entendimento majoritário (na doutrina, nos órgãos de controle, etc.) que os casos de inexigibilidade de licitação indicados nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/93 constituem um rol meramente exemplificativo, podendo existir, além das hipóteses tratadas nos incisos do dispositivo, outros casos não previstos expressamente que podem ensejar inviabilidade de competição, como acontece com o credenciamento. Segundo doutrina de Joel de Menezes Niebhur {Dispensa Inexigibilidade de Licitação Pública, São Paulo: Dialética, 2003. p. 212.}, o credenciamento pode ser conceituado como:

Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas prestado por todos.

8. Trata-se, pois, de um conjunto de procedimentos por meio dos quais Administração credencia, mediante chamamento público, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos. Nestes termos Marçal Justen Filho (Comentários Lei de Licitações Contratos Administrativos. IIa Ed, São Paulo. Dialética, p. 39) explica que:

"Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações (ou) quando escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excluyente de outras, de molde que todo particular que desejar poderá fazê-lo (...).

Nas hipóteses em que não se verifica a exclusão entre as contratações públicas, solução será o credenciamento (...).

O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviço ou fornecedores. O credenciamento é o ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. (...). Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob certo ângulo, verifica-se inexigibilidade de licitação. So. por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de exclusão entre os possíveis interessados.

9. O Tribunal de contas da União também reconhece pacificamente a figura do credenciamento, conforme Decisões do Plenário nº 494/94, 604/95, 656/95, 307/2000, 351/2010.

II-1 DA MINUTA DE EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO

10. Para fins de aperfeiçoamento da minuta elaborada pelo setor técnico da PROGRAD propõe-se as seguintes mudanças:

a) no preâmbulo, adotar a seguinte redação: A PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO, no uso de suas atribuições legais e estatutárias, torna pública o presente edital de Chamamento público para credenciamento e contratação de agentes de integração de estágios de estudantes de graduação da Universidade Federal do Amapá, nos termos da Lei 11.7888, de 25 de setembro de 2008 e Lei 8666/93"

b) no item 1 - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES, adotar o seguinte texto:

1.1 - Este chamamento público destina-se ao credenciamento e posterior contratação de pessoas jurídicas de direito privado interessadas em atuar como agentes de integração de estágios para estudantes dos cursos de graduação da UNIFAP ofertadas nas modalidades constantes na Tabela do Anexo I.

1.2 São elegíveis todas as instituições estabelecidas há pelo menos 03 anos, de caráter idôneo, com ou sem fins lucrativos, que ofereçam serviços auxiliares na intermediação junto as entidades CONCEDENTES de estágio.

1.3 - as despesas relativas à participação no Chamamento público são de responsabilidade do interessado.

c) no item 2 tratar sobre o prazo do credenciamento (atual item 3), recomendando-se estabelecer um prazo definido, ainda que dilatado, por exemplo 03 ou 05 anos;

d) no item 3 tratar a respeito DA DOCUMENTAÇÃO (atual item 5) observando o seguinte:

3.1 - O Agente de Integração interessado deve providenciar a apresentação da seguinte documentação:

I - Ficha Cadastral devidamente preenchida (Anexo VI);

II - Carta de Intenção devidamente assinada (Anexo VII);

III- Cópia do Estatuto ou documento equivalente vigente e devidamente registrado e suas alterações;

IV - Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

V - Certidão de regularidade de Tributos Federais e de Dívida Ativa da União, expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;

VI - Certificado de regularidade Perante o FGTS;

VII - Cópia de documento de identificação e do CPF do titular do(a) Agente de Integração ou do representante legal deste, acompanhado de documento que institui poderes (procuração, portaria) para assinatura do contrato não oneroso;

VII - cópia da Ata da assembléia de nomeação do representante legal;

VII- Declaração contendo nome, endereço e website das principais empresas ou órgãos/entes públicos que atua como agente de integração;

3.2 - adotar texto o atual item 5.3.

e) no item 4 tratar sobre os critérios de seleção (atual item 6), adotando a seguinte redação:

4.1 - Serão credenciadas e contratadas todas as interessadas cuja documentação estiver em conformidade com o item 3.1.

4.2 A verificação/avaliação da conformidade da documentação será feita por comissão de três servidores efetivos, formalmente designados pela Pró-Reitoria de Graduação de Ensino.

e) no item 5, tratar sobre o atual item 7.

f) no item 6, dispor sobre a divulgação dos resultados (atual item 8) e abrir subitem com a seguinte redação:

6.2 O interessado que tiver habilitação indeferida poderá interpor recurso administrativo no prazo de 05 (cinco) dias úteis a partir da divulgação do resultado preliminar no endereço eletrônico referido no item 6.1 ou no protocolo geral da UNIFAP (citar endereço)

f) no item 7, dispor a respeito - DA CONTRATAÇÃO, observado o seguinte:

7.1 - A relação entre a UNIFAP e os agentes de integração habilitados no presente edital será formalizada por meio de termo de contrato não oneroso (anexo II);

7.2 (redação do atual item 9.2 com a substituição da palavra convenio por contrato não oneroso.

7.3 (redação do atual item 9.3 com a substituição da palavra convênio por contrato não oneroso e diminuição do prazo inicial de vigência para 02 (dois) anos.

g) no item 8 abrir capítulo intitulado - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS:

8.1 - É responsabilidade dos interessado a fidelidade das informações prestadas e da documentação apresentada.

8.2- As despesas relativas a participação neste edital são de responsabilidade dos interessados.

8.3 - Este edital poderá ser revogado ou retificado em qualquer tempo, no todo ou em parte, por motivo de interesse público, sem que isso implique direito a indenização de qualquer natureza.

8.4 - este edital poderá ser impugnado por qualquer interessado, mediante manifestação fundamentada no endereço eletrônico www.unifap.br/public (se isso for possível) ou no protocolo da UNIFAP (definir prazo razoável e citar o endereço).

h) no item 9, adotar texto o atual item 10.

II.2 - DA CONTRATAÇÃO

11. A opção pela celebração de contrato não oneroso para disciplinar a relação da UNIFAP com os agentes de integração em detrimento do convênio, conquanto incomum, guarda conformidade com a Lei 11.788/2005 (art. 5º), uma vez que o convênio é a forma adequada para disciplinar a relação da IFES com as concedentes de estágio, conforme assentou-se no parecer 67/2018-PF-UNIFAP/PGF/AGU:

(...)

7. A par da possibilidade de celebração de convênios de concessão de estágio entre IFEs e instituições públicas ou privadas concedentes de estágio (art. 8º) a referida lei também prevê a possibilidade da instituição de ensino e instituições concedentes utilizarem serviços de agentes de integração, na forma dos arts. 5º e 6º da Lei 11.788/2008, 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.

Art. 6º O local de estágio pode ser selecionado a partir de cadastro de partes cedentes, organizado pelas instituições de ensino ou pelos agentes de integração

8. Como se vê, a lei prevê no art. 5º que a contratação de agente de integração deve obedecer às normas da licitação quando envolver aplicação de recursos públicos, devendo a relação ser disciplinada por meio de contrato.

9. Em face da ausência de previsão legal expressa a respeito da necessidade de licitação e termo de contrato para disciplinar a relação entre IFES/CONDENTES DE ESTÁGIO e agentes de integração nos casos que não envolverem a aplicação de recursos públicos, o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal foi instado a se pronunciar sobre a questão.

10. Por meio do Parecer nº 00002/2016/2016/CPVC/PGF/AGU, devidamente aprovado pelo Procurador-Geral Federal no dia 19/05/2016, restou assentado que a norma legal impõe o contrato em qualquer caso de contratação de agente de integração (art. 5º), uma vez que o convênio (independe da nomenclatura adotada) é hipótese tratada especificamente para disciplinar relação entre IFEs e concedentes de estágio (art. 8º).

11. É bom destacar que não se trata de um típico contrato administrativo, na qual a contrapartida financeira comutativa entre as partes, mas um contrato não oneroso (gratuito), celebrado para a satisfação de um interesse público específico: a oferta de estágios nos termos da Lei 11.788/2008

II-3 - DA MINUTA DE CONTRATO (ANEXO II)

12. Em relação a minuta de Contrato não oneroso elaborada pela Divisão de Contratos da PROGRAD verifica-se que em muitos momentos não parece disciplinar a relação resultante do edital de chamamento público para credenciamento de agentes de integração, mas a relação da UNIFAP e as entidades concedentes de estágio, conforme se verifica nas cláusulas terceira (são duas as cláusulas terceira), quarta e quinta.

13. Assim, recomenda-se a revisão completa da minuta para disciplinar exclusivamente a relação da IFES com os agentes de integração e para retificar aspectos formais relacionadas a numeração (o texto da cláusula primeira é identificado como item 1.1. Já a cláusula segunda é disposta em §§ 1º a 3º e da cláusula terceira em diante as disposições não são identificadas).

14. Sem pretensão de substituir a DICONTE na tarefa de elaborar a minuta de contrato, recomenda-se que se atente, no mínimo, ao seguinte :

a) no preâmbulo, qualificar a UNIFAP como fundação pública, conforme consta em seus atos constitutivos e fazer referência ao nº do edital de chamada pública;

b) na cláusula Primeira - DO OBJETO - adotar a seguinte redação:

1.1 - Prestação de serviços de agente e integração junto a entes públicos e privados denominados concedentes para os procedietnos legais e admnistrativos relacionados à concessão de estágio, obrigatório e não obrigatório.

1.2 - A prestação dos serviços de agentes de integração à UNIFAP não tem caráter exclusivo e limitado, podendo cada parte executar programas de estágio de forma direta e idepende, nos termos da legislação.

c) na cláusula segunda, dispor sobre o estágio, observado o seguinte:

2.1 Estágio éo ato educativo escolar superviosinado desenvolvido no ambiente de trabalho, através de aprendizagem socioa, profissional eultural e pela participação em situações reais de trabalho, com o objetivo de

complementar o ensino e a aprendizagem, com o acompanhamento de professor orientador e profissional habilitado, aos estudantes que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação.

2.2 O local do estágio pode ser selecionado a partir de cadastro de partes concedentes, organizado pela UNIFAP ou agentes de integração

d) na cláusula terceira, estabelecer as obrigações da UNIFAP, observado o seguinte:

CLÁUSULA TERCEIRA – São obrigações da UNIFAP:

3.1 Indicar ao AGENTE DE INTEGRAÇÃO as condições necessárias para adequação do estágio ao projeto pedagógico do curso, à etapa, modalidade, horário e área de ensino do estudante;

3.2 Divulgar junto aos estudantes, quando for o caso, oportunidades de estágio captadas pelo AGENTE DE INTEGRAÇÃO;

3.3 Assinar os Termos de Compromisso de Estágio que vierem a ser celebrados entre seus estudantes e as CONCEDENTES;

3.4 Avaliar as instalações da parte concedente do estágio e sua adequação à formação cultural e profissional do estudante;

3.5 Indicar professor orientador da área a ser desenvolvida no estágio, como responsável pelo acompanhamento e avaliação das atividades de estudante estagiário;

3.6 Exigir do estudante a apresentação periódica de relatório das atividades de estágio;

3.7 Zelas pelo cumprimento do Termo de Compromisso, reorientando o estudante estagiário para outro local em caso de descumprimento de suas normas;

3.8 Dispor sobre programação, orientação, supervisão e avaliação dos estágios;

3.9 Informar ao AGENTE DE INTEGRAÇÃO os casos de rescisão, por iniciativa da UNIFAP, dos Termos de Compromisso de Estágio de seus estudantes.

e) na cláusula quarta, estabelecer as obrigações do agente de integração, observado a seguinte sugestão:

CLÁUSULA TERCEIRA – São obrigações do AGENTE DE INTEGRAÇÃO:

4.1 Obter da UNIFAP as informações necessárias para adequação do estágio às normativas vigentes, ao calendário acadêmico, à formação do estudante e à proposta pedagógica do curso;

4.2 Captar as oportunidades de estágio junto às CONCEDENTES. Divulgando-as à UNIFAP;

4.3 Ajustar as condições de estágio entre as partes envolvidas;

4.4 Providenciar toda a documentação legal referente aos estágios, encaminhando inclusive o Seguro Contra Acidentes Pessoais em favor dos estudantes junto às CONCEDENTES.

4.5 Adotar as providências necessárias para a assinatura do Termo de Compromisso de Estágio, a ser assinado pela UNIFAP, a CONCEDENTE e o estudante estagiário ou seu representante legal, nos termos da Lei nº 11.788/2008;

4.6 Fazer o acompanhamento administrativo do estágio, responsabilizando-se por manter às partes devidamente informadas;

4.7 Encaminhar à UNIFAP subsídios referentes aos locais em que serão desenvolvidos os estágios, para atendimento do art. 7º, inciso II, da Lei nº 11.788/2008.

4.8 Em parceria com a UNIFAP e a CONCEDENTE, auxiliar no controle dos relatórios de acompanhamento das atividades do estágio, procedendo a orientação e o acompanhamento dos estudantes.

4.9 Não fornecer documentos e informações relacionadas aos estágios, sem o prévio consentimento formal da UNIFAP.

f) na cláusula quinta dispor sobre A VIGENCIA (e não sobre a duração do estágio), observando o que for estabelecido no editaldo chamameto público;

g) dispor em cláusula específica (dos Preços) sobre a não onerosidade do contrato;

III. CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, aprova-se a minuta de edital de chamamento público para credenciamento de agentes de intergração desde que sejam observadas as recomendações arroladas no item 10 deste opinativo.

16. Em relação a minuta de contrato recomenda-se a revisão completa da minuta para disciplinar corretamente a relação da UNIFAP com os agentes de integração, atentando-se, no mínimo, ao previsto nos itens 13 e 14 desta manifestação.

17. Isso posto, restituam-se os autos à PROGRAD para conhecimento do presente opinativo e adoção das providências recomendadas.

À consideração superior.

Macapá, 04 de julho de 2019.

Waldinelson Adriane S. Santos
Procurador-Chefe Substituto
Portaria 494/2005-UNIFAP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125015099201951 e da chave de acesso e8681a78

Documento assinado eletronicamente por WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 281121505 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS. Data e Hora: 04-07-2019 16:25. Número de Série: 17341243. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
